

LE RÉGIME DES MINES

EN ANGLETERRE

ET LA QUESTION DE

LA NATIONALISATION DES MINES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences politiques et économiques)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 16 Juin 1921, à 3 h. 1/2

PAR

HENRI CRENON

Président : M. RIST, professeur.

Suffragants : { M. TRUCHY, professeur.
M. JÈZE, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE ANCIENNE ET MODERNE

EDOUARD DUCHEMIN

18, Rue Soufflot, 18

1921

LE RÉGIME DES MINES

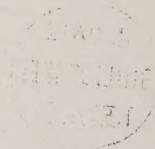
EN ANGLETERRE

LA NATIONALISATION DES MINES

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME DES MINES

EN ANGLETERRE

ET LA QUESTION DE

LA NATIONALISATION DES MINES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 16 Juin 1921, à 3 h. 1/2

PAR

HENRI CRENON



Président : M. RIST, professeur.

Suffragants : { M. TRUCHY, professeur.
M. JÈZE, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE ANCIENNE ET MODERNE

EDOUARD DUCHEMIN

18, Rue Soufflot, 18

1921

Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

On associe généralement l'idée de nationalisation aux doctrines socialistes, et on fait dater son expression sous une forme concrète de la première moitié du XIX^e siècle. C'est là une opinion de courte vue. Dans son principe technique, l'idée de nationalisation est vieille comme la civilisation. Depuis qu'il y a des sociétés organisées, l'Etat, qu'il soit représenté par le Prince ou par l'être moral de la République, a réservé pour son propre bénéfice l'exploitation de telle ou telle branche de l'industrie ou du commerce.

Pour nous en tenir aux âges où nos connaissances historiques nous révèlent de façon précise l'économie domestique des nations, nous savons qu'à Athènes les mines étaient considérées comme la propriété de la République, qui les vendait à perpétuité moyennant une somme fixe et une redevance annuelle représentant le 1/24^e du produit. Nous voyons aussi l'Etat romain réclamer la propriété des mines de l'empire (1). Tibère prétend au monopole d'exploitation de toutes les mines, de quelque nature qu'elles soient. L'idée s'obscurcit après lui, mais, néanmoins, les empereurs persistèrent à affirmer leur droit exclusif à l'exploitation des mines d'or et d'argent. L'empereur Gratien trancha définitivement la question en déclarant par un décret l'Etat propriétaire de toutes les mines d'or et d'argent de l'empire, l'exploitation des autres mines étant abandonnée aux particuliers.

(1) Cf. Aguillon et Dupont.

Dans l'histoire politique et économique de la France les monopoles ont toujours joué un rôle de premier ordre, et les monopoles étant, en fin de compte, destinés à fournir des revenus à l'Etat, il est vrai de dire qu'ils relèvent du principe de la nationalisation. La gabelle n'est pas autre chose que la nationalisation du sel.

L'opinion qui voit dans l'idée de nationalisation une conception exclusivement socialiste n'est cependant pas absolument erronée. Elle a le tort seulement de ne voir qu'un des côtés de la question.

Il y a, dans la conception de la nationalisation, deux idées : une idée purement fiscale : c'est celle de l'antiquité. L'Etat voit, dans l'exploitation des richesses naturelles, un moyen de se procurer des ressources. Il y a aussi une autre idée qui, celle-là, date des temps modernes et qui est bien socialiste : c'est l'idée de la justice sociale, de la distribution équitable des richesses. La nationalisation est une forme du collectivisme et du communisme.

Pour trouver cette conception nettement formulée, il faut en arriver à la révolution française, qui, la première, osa proclamer ouvertement la communauté d'intérêt des citoyens d'un même pays, qui, la première, créa la nation avec la pleine conscience d'elle-même. La nationalisation des biens du clergé fut la première mesure où la conception de la nationalisation fut impliquée avec son sens plein d'aujourd'hui.

Désormais, dans toute l'histoire du mouvement qui tend à attribuer à l'Etat une part toujours plus considérable des richesses naturelles ou des moyens de production, nous retrouverons ces deux courants en collaboration le plus souvent, en opposition quelquefois : les conceptions des socialistes et les idées des

économistes, les premiers préoccupés surtout de justice sociale, les autres ayant en vue avant tout la prospérité générale de la nation et sa situation dans le monde.

Avec les premiers socialistes, bien loin de voir l'idée de nationalisation gagner du terrain, on assiste au contraire à une rétrogradation. Le socialisme individualiste, le plus fruste, celui qui se présente le premier à l'esprit des masses, cherche sa réalisation dans le partage qui est, économiquement parlant, la conception la plus opposée qui soit à celle de la nationalisation. C'est le socialisme agraire, celui du paysan qui rêve du partage des terres.

On assiste ensuite à l'éclosion d'un socialisme plus scientifique, plus social, si l'on peut dire, qui veut grouper les moyens de production. Mais, les chefs du mouvement ne vont pas, dans leurs aspirations immédiates, jusqu'à l'idée de la nation propriétaire universelle, répartissant le travail et les richesses à ses membres. Ils se contentent de créer des communautés indépendantes à l'intérieur desquelles le travail et la jouissance seront égalisés jusqu'à l'absurde. Sans doute, Saint-Simon et tous ceux qui, avec lui, se rendent compte de la prédominance que l'industrie est appelée à prendre dans la vie sociale moderne, s'élèvent-ils jusqu'à l'idée de l'Etat-patron, mais ils le font timidement et ne songent pas à une réalisation immédiate de leurs rêves. Avant de faire de l'Etat le propriétaire et le maître universel, il faut, selon eux, transformer entièrement sa constitution. Ce souci se conçoit fort bien. Vouloir remédier aux injustices du régime capitaliste par l'étatisation, ne peut avoir de sens que dans le cas d'un gouvernement démocratique. Appeler un gouvernement autoritaire au maniement de l'ensemble des richesses publiques serait administrer un remède dont l'effet pourrait être pire que

le mal. Les délégués des mineurs prussiens exprimaient cette idée avec vigueur quand, en 1897, au congrès international des mineurs, ils se prononçaient contre le principe de la nationalisation des mines en déclarant que l'état est le pire des patrons (1).

Il faut arriver à Karl Marx pour trouver la conception large du socialisme d'état, du communisme national, que ses disciples développèrent et qui prit sa forme définitive dans le programme de l'internationale de Genève. Les gouvernements se sont démocratisés. Les travailleurs ont désormais dans la direction des affaires une part suffisamment importante pour qu'ils puissent, sans crainte de se voir opprimer, vouloir faire de l'Etat le patron universel et le dispensateur de tous les biens.

A cette époque la conception de la nationalisation fait également des progrès chez les économistes et dans la pratique des gouvernements. Des monopoles nouveaux se créent. L'Etat se rend acquéreur de routes, de chemins de fer ; il creuse des ports, il ouvre des fabriques et des usines nationales. Le fonctionnarisme ouvrier prend un développement inconnu jusqu'alors.

Parallèlement à ce mouvement d'étatisation, un mouvement similaire se développe : la municipalisation des services publics. Les communes construisent leurs tramways, fabriquent leur gaz et leur électricité, distribuent l'eau à leurs habitants. Des boulangeries et des boucheries municipales s'ouvrent çà et là. L'activité entière des nations tend vers le communisme administratif. La formation des grandes sociétés elle-même est un symptôme de cette tendance générale. Le maître devient anonyme, et, pour quelques centaines de francs, le prolétaire devient copropriétaire

(1) cf. Beatrice et Sydney Webb. *Industrial Democracy*, London 19, vol. 1^{er} p. 554.

des grandes entreprises de transports et des grands magasins. C'est un phénomène général de concentration qui a son point de départ dans la société par actions et son couronnement dans l'industrie d'état. Si, pour le politicien, il y a encore un abîme entre ces deux formes d'activité, pour l'économiste elles sont sur le même plan et l'une est un acheminement naturel à l'autre.

La guerre est venue donner à ce mouvement de mise en commun des instruments de production et des richesses naturelles une impulsion toute nouvelle. Pendant quatre ans, l'Etat a été le grand employeur, soit directement dans ses usines de guerre, soit indirectement par le contrôle qu'il a exercé sur toutes les formes de l'activité de la nation : contrôle des usines, contrôle des mines, contrôle des chemins de fer, contrôle de l'agriculture. Il y a eu là une expérience conduite sur un plan gigantesque qui a fait plus que cinquante années de luttes politiques et sociales pour rallier des partisans au principe de la nationalisation.

Des jugements divers ont été portés sur les résultats financiers des exploitations dirigées ou contrôlées par l'Etat, mais il est hors de conteste que celle concentration entre les mains d'une aristocratie de dirigeants de l'activité entière de la nation a eu des effets d'une puissance jusqu'alors insoupçonnée. Pourquoi, disent les adeptes du socialisme industriel, revenir aux errements du passé, pourquoi ne pas laisser fonctionner le mécanisme qui a montré sa valeur, en rectifiant seulement les quelques pièces qui, çà et là, grincent encore ?

Nulle part, ce mouvement en faveur de la nationalisation, consécutif à la guerre, n'a pris plus d'ampleur qu'en Angleterre. Il y a à cela plusieurs raisons. La Grande-Bretagne, tout d'abord, a été, jusqu'à ces derniers mois, assez peu troublée

dans sa vie économique par la guerre. L'union sacrée des partis n'a pas été poussée aussi loin qu'en France ou en Allemagne. La vie matérielle étant assurée, on a pu continuer à philosopher à l'aise, alors que chez nous le souci du pain quotidien a absorbé temporairement toute l'attention de la nation.

Le mouvement a été plus vif en Angleterre aussi parce que le besoin de réforme s'y fait sentir de façon plus impérative. Sous le rapport du contrôle par l'Etat de l'activité nationale, l'Angleterre est restée en arrière des états continentaux. L'initiative privée, jusqu'à une époque très rapprochée, y a eu les coudées presque absolument franches. D'un autre côté, la distribution des richesses y est plus inégale que chez les autres grandes nations d'Europe. Nul pays civilisé, la Russie exceptée, ne présente un pareil contraste d'extrême richesse alliée à une pauvreté révoltante. Or, l'histoire des doctrines économiques enseigne que les aspirations socialistes exercent une influence en proportion directe avec l'inégalité des fortunes.

Il est enfin, pour le progrès de l'idée socialiste en Angleterre, un facteur d'une puissance considérable. C'est la force des syndicats ouvriers. Le congrès annuel des Trade-Unions, véritable parlement du travail, a placé la nationalisation des moyens de production au premier plan de son programme, et, bien que son influence directe au parlement soit encore très faible, il agit, par sa propagande autant que par ses menaces, de façon très efficace sur le gouvernement et l'opinion publique.

Le programme du Labour Party, relativement à la nationalisation est pratiquement illimité. Nationalisation des usines, nationalisation des chemins de fer, nationalisation des terres, nationalisation de la fabrication de l'alcool, nationalisation du commerce de la banque, nationalisation de la navigation commer-

ciale, il n'est presque aucun des services sur lesquels repose la vie nationale qui ne rentre dans le champ d'activité des socialistes.

Je voudrais exposer, dans la présente étude, le progrès de la lutte sur un point particulier de ce programme, celui de la nationalisation des mines. C'est celui autour duquel se sont livrés les combats les plus chauds et où la lutte a été le plus près d'être décisive. C'est celui aussi qui présente l'intérêt le plus immédiat pour la nation. Le charbon est véritablement le pain de l'Angleterre. Pour elle, l'expression de « famine du charbon », créée par M. Hoover, le contrôleur américain des vivres, est à peine une métaphore. Avec une agriculture capable à peine de nourrir la moitié de sa population, l'Angleterre, privée de ses mines ou seulement avec une production insuffisante, verrait ses usines se fermer, son commerce maritime décliner, et sombrer sa puissance politique.

Pour bien comprendre les caractères de la lutte, il est nécessaire de la situer très exactement dans son milieu. Il faut connaître, au moins sommairement, le régime actuel des mines en Angleterre. L'exposé de la législation anglaise sur la propriété et l'exploitation des mines fera donc l'objet de la première partie de cette étude.

Londres, Mai 1921.

PREMIÈRE PARTIE

Le Régime des Mines en Angleterre

CHAPITRE PREMIER

Les différents régimes des mines possibles

La commission spéciale instituée par l'Assemblée Constituante pour préparer les matériaux en vue d'une refonte de la législation minière avait classé les différents régimes des mines possibles sous les trois questions suivantes :

La mine est-elle au propriétaire de la surface ?

Est-elle à l'inventeur ?

Est-elle à l'État ?

Cette classification a été généralement reprise par tous les auteurs qui ont écrit sur le régime des mines. Ils distinguent :

1^o *Le droit d'accession*, qui se formule pratiquement ainsi : La propriété de la surface emporte la propriété du dessous et du dessus.

C'est le principe anglais. Le propriétaire du sol est considéré, de par le droit naturel, comme propriétaire *a centro usque ad cœlum*.

2^o *Le droit d'occupation*. Le minerai ou la houille, considérés comme *res nullius*, appartiennent au premier occupant, à celui qui est allé les chercher au sein de la terre. C'est la théorie de Turgot, et c'est encore le droit dans nombre de pays neufs, dans certaines colonies anglaises notamment. Dans la conception moderne du droit, suivant laquelle la justification de l'appropriation se trouve dans l'invention et l'occupation, cette théorie apparaît comme la plus logique, mais c'est une théorie anarchiste, et, en fait, elle comporte de tels inconvénients qu'elle a été partout abandonnée dans les États qui sont parvenus à un niveau moyen de civilisation.

3^o *Le droit domanial*. Suivant ce système, tous les gisements minéraux, de quelque nature qu'ils soient, font partie du domaine de l'État. C'est le régime des mines d'or et d'argent en Angleterre, et celui qu'on se propose d'étendre à la houille et aux minerais.

A côté de ces trois régimes, que l'on pourrait qualifier de régimes naturels, on peut imaginer toute une gamme de compromis constituant autant de systèmes intermédiaires. On peut avoir, par exemple, ce que l'on a appelé le droit *régalien*. Sous ce régime, qui est susceptible de modalités diverses, les gisements houillers et minéraux sont considérés, en principe, comme *res nullius*, mais certaines conditions restrictives sont mises par la loi à leur appropriation, et l'État dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire pour le choix même des concessionnaires.

C'est le régime français, à tout le moins le régime de la loi de 1810. Le régime nouveau institué par la loi du 9 septembre 1919 constitue un système polyhybride, essentiellement original, qu'il est bien difficile de classer.

Pour offrir aux lecteurs français un terme de comparaison commode, nous allons, avant d'aborder l'étude du régime anglais des mines, exposer rapidement le système qui fut jusqu'à hier celui de la France et le système nouveau de la loi du 9 septembre 1919 (1).

L'article 552 du Code Civil de 1804 déclarait que « la propriété du sol comporte la propriété du dessus et du dessous ». C'était donc le régime de l'accession dans sa plénitude. Napoléon, qui s'intéressait très vivement à la question des mines, avait défendu avec énergie le droit du propriétaire de la surface, et les rédacteurs du Code, malgré les inconvénients du principe ainsi posé, avaient dû s'incliner. Ils avaient seulement réussi à insérer dans l'article une clause générale réservant l'avenir : « Il (le propriétaire), y était-il dit, peut faire au-dessous toutes les constructions et les fouilles qu'il jugera à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, *sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines* ».

La mauvaise volonté de quelques propriétaires convainquit bientôt Napoléon de la nécessité d'apporter une correction au principe absolu de l'article 552. Dès 1806, le Conseil d'État entreprenait la préparation d'une loi générale sur le régime des mines. Les travaux de la Commission d'État durèrent quatre ans. Napoléon y prit une part active. Il n'y eut pas moins de quatorze rédactions. Jamais le maître ne se montrait

(1) L'ouvrage classique sur le régime des mines en France est celui d'Aguillon *La Législation des Mines en France et à l'Étranger*, 3 vol., Paris 1891. — Nouvelle édition de *La Législation des Mines en France*, 1903.

Cf. Aussi T. Cuvillier, *Législation minière et Contrôle des Mines*, Paris Dunod, 1902, et Marius Richard : *Le Régime Minier*, Paris, Alcan, 1911.

satisfait : il voulait mettre les gisements houillers et minéraux à la disposition de l'État, tout en paraissant en laisser la propriété aux propriétaires du sol.

« En principe, disait-il lors de la discussion du cinquième projet, le 18 novembre 1809, les usines sont des biens dont la propriété ne s'acquiert que par concession ; le propriétaire de la surface y a des droits qui sont réglés par l'acte de concession de la mine. On doit regarder les mines comme des choses qui ne sont pas encore nées, qui n'existent qu'au moment où elles sont purgées de la propriété de la surface, et qui, à ce moment, deviennent des propriétés par l'effet de la concession. *Avant la concession, les mines ne sont pas des propriétés, mais des biens* ».

Napoléon connaissait sa sophistication.

La loi, votée le 21 avril 1810, fut promulguée le 1^{er} mai suivant. Elle est restée en vigueur, avec des modifications de détail et quelques additions, jusqu'à la loi du 9 septembre 1919.

Voici l'exposé sommaire de la loi de 1810 dans son dernier état. Les entreprises d'extraction y sont partagées en trois classes : les mines, les minières et les carrières. Le premier terme n'a pas besoin de définition. Par minières on entend l'exploitation pour l'extraction des minerais de fer dits d'alluvions, des terres pyriteuses et alumineuses et des tourbes. Les carrières renferment toutes les substances non métalliques autres que le charbon, le soufre, les bitumes et l'alun.

La propriété des gisements miniers n'est pas retirée aux propriétaires de la surface. L'article 552, Code civil, demeure en vigueur. Le propriétaire du sol est propriétaire du dessus et du dessous. Seulement, il n'a pas la disposition de son

sous-sol. C'est l'État qui intervient pour en concéder, non seulement l'exploitation, mais encore la propriété active, soit au propriétaire du sol lui-même, soit à des tiers. L'article 7 dit, en effet « que l'acte de concession donne la propriété entière de la mine, laquelle est, dès lors, disponible et transmissible comme tous autres biens ». Voici donc un bien qui est votre propriété et dont, non seulement vous ne pouvez jouir ni disposer, mais dont un tiers dispose pour vous. Tout ce qui reste de la propriété au prétendu propriétaire, c'est le principe du droit à une redevance sur les produits dont le gouvernement fixe la nature et la quantité, et dont il retient, d'ailleurs, une part pour lui-même.

Il y a plus : la propriété même de la surface n'est plus absolue dès qu'il s'agit d'opérations ayant rapport aux mines. Un tiers qui désire procéder à des sondages sur un terrain peut le faire sans le consentement du propriétaire, s'il a obtenu l'autorisation du gouvernement (art. 10).

Le propriétaire du sol pourra obtenir, s'il remplit les conditions jugées nécessaires par la loi et l'administration, la concession de la mine, mais, même dans ce cas, il n'y aura pas accession. « Cette propriété, dit l'article 19 de la loi, sera distinguée de celle de la surface et désormais considérée comme propriété nouvelle, sur laquelle de nouvelles hypothèques pourront être assises, sans préjudice de celles qui auraient été ou seraient prises sur la surface et la redevance ».

La loi maintenant un droit formel à indemnité pour l'inventeur, dans le cas où il ne serait pas le concessionnaire.

La redevance due à l'État était prélevée directement sur l'exploitant. Elle était double : une redevance fixe de 10 francs par kilomètre carré ou 0 fr. 10 par hectare exploité, et une

redevance proportionnelle de 5 0/0 du produit net. Le produit des redevances formait un fonds spécial dont il était tenu un compte particulier au Trésor public, et qui devait être « appliqué aux dépenses de l'Administration des Mines et à celles des recherches, ouvertures et mises en activité des mines nouvelles ou rétablissements des mines anciennes ».

L'exploitation des carrières et, depuis la loi du 9 mai 1866, celle des minières, étaient absolument libres, sous réserve d'observer les lois et les règlements relatifs à la santé et à la sécurité des travailleurs.

La loi de 1810 réservait à l'Administration un droit de surveillance sur l'exploitation des mines que des lois postérieures sont venues renforcer. En vertu de la loi du 27 avril 1838, l'État pouvait prononcer la déchéance contre les concessionnaires qui n'exécuteraient pas les mesures qui pouvaient être prescrites, en certaines circonstances, par le Gouvernement, pour prévenir l'inondation des mines.

Tel est le régime sous lequel vécut, en France, l'industrie minière jusqu'à la loi du 9 septembre 1919. Les lois et les règlements qui intervinrent entre 1810 et cette date ne visaient que la police des mines ou les conditions de travail et n'apportèrent aucune modification dans le régime de l'exploitation.

La loi de 1810, pourtant, fut en butte, dès sa mise en application, à de très vives critiques. On trouvait, généralement, que la part était faite trop belle aux concessionnaires, auxquels, disait-on, l'État faisait un don gratuit. On demandait que la licence d'exploitation ne fût plus concédée qu'à titre temporaire. Les réclamations se firent surtout vives après 1870. De ce moment à 1919, il n'y eut pas de législature sous laquelle

une ou plusieurs propositions de réforme ne fussent présentées au Parlement.

Quelques-uns de ces projets sont fort remarquables et fort en avance sur leur temps. La plupart tendaient à la nationalisation des mines. Nous signalons, entre autres, les propositions de Jaurès (1894), de Zévaès (1899), Basly (1906).

Le gouvernement ne voulant pas suivre les socialistes dans la voie de la nationalisation, fit étudier la question d'une refonte sur une base moins révolutionnaire de notre législation minière. Un projet fut présenté le 17 novembre 1908 par M. Louis Barthou, Ministre des Travaux publics, M. J. Cailiaux, Ministre des Finances, et M. René Viviani, Ministre du Travail. Il fut renvoyé à la Commission des Mines, qui l'écarta pour étudier une proposition en faveur de la nationalisation des mines. Le 30 juin 1910, la Commission des Mines ayant été renouvelée, M. Millerand déposa devant elle un nouveau projet de loi en 107 articles qui ne fut pas non plus voté.

Le 9 septembre 1919, fut promulguée la loi qui réglemente actuellement l'exploitation des mines (1). Le projet, présenté par M. Loucheur, Ministre de la Reconstruction industrielle, avait été préparé par un comité consultatif composé de représentants des patrons et des ouvriers et de techniciens. La nouvelle loi, qui a été fort remarquée à l'étranger, consacre les conceptions nouvelles au sujet des droits de la nation sur les richesses naturelles, tout en évitant de lancer le pays dans l'expérience dangereuse de la nationalisation des exploitations.

(1) Loi du 9 Septembre 1919 modifiant la Loi du 21 Avril 1810 sur les Mines en ce qui concerne la durée des concessions et la participation de l'État aux bénéfices.

Le premier principe posé par la loi, c'est qu'il ne sera plus accordé de concessions de mines que pour une durée limitée, au contraire de la loi de 1810, sous le régime de laquelle les concessions étaient perpétuelles. A l'expiration de la concession, ainsi qu'en cas de déchéance ou de renonciation, les mines reviennent à l'État « qui pourra les exploiter, soit directement, soit en régie intéressée, et après autorisation législative, ou par tout autre mode, dans les conditions déterminées par le cahier des charges type ».

Un second principe, c'est que l'État et le personnel de la mine auront part aux bénéfices de l'exploitation (art. 1) (1).

Enfin, troisième point, l'administration et les ouvriers ont une certaine part dans la direction des entreprises (Comité consultatif des mines, art. III).

La durée des concessions sera fixée par le cahier des charges type, dans les limites suivantes : les concessions de gisements de houille et de lignite seront « invariablement » de 99 ans ; celle des autres gisements variera entre 50 ans au minimum et 99 ans au maximum.

Les concessions pourront, du reste, être renouvelées et, semble-t-il, indéfiniment. Le principe du retour à l'État n'est donc pas absolu, puisque l'administration peut user ou ne pas user du privilège que lui confère la loi.

D'après l'article 2, l'administration devra faire connaître au concessionnaire, sur la demande de celui-ci, au commencement de la vingt-cinquième année précédant la fin de la concession, si elle entend ou non user de son droit de reprise.

(1) La redevance prévue pour l'État par la Loi de 1810 représentait plutôt un impôt qu'une participation aux bénéfices.

Au cas où l'administration ne répondrait pas dans les délais voulus à la demande du concessionnaire, la concession serait prolongée automatiquement d'une durée de 25 ans, à dater du terme antérieurement prévu.

Avec la mine, l'État acquérera, gratuitement, la propriété des « terrains, des bâtiments, ouvrages, machines, appareils et engins de toute nature servant à l'exploitation de la concession et en constituant les dépendances immobilières ».

La part de bénéfice revenant à l'État et au personnel sera calculée d'après une échelle progressive déterminée par le cahier des charges type. La part du personnel sera prélevée sur celle de l'État, à concurrence de 25 0/0 de celle-ci.

Les bénéfices pourront, au choix des intéressés, être distribués individuellement au personnel ou employés conformément aux dispositions de la loi du 26 août 1917 (sociétés en participation ouvrière), ou versés, en totalité ou en partie, à une caisse centrale, et, dans ce cas, le conseil d'administration de la caisse décidera si les sommes versées seront attribuées au fonds spécial prévu par l'article 10 de la loi du 25 février 1914 (caisse autonome de retraite des ouvriers mineurs), ou à des œuvres de prévoyance et de solidarité nationale intéressant la collectivité des ouvriers mineurs (1).

(1) Le cahier des charges type a été approuvé par un décret du 21 avril 1920. Il fixe un taux de revenu réservé sur lequel l'Etat et le personnel n'auront aucun droit. Ce taux est obtenu en ajoutant 2 pour cent à l'intérêt nominal le plus élevé de la rente française. Quand les bénéfices dépasseront ce taux une partie en sera attribuée à l'Etat et aux ouvriers d'après une échelle progressive qui part de 10 % sur la fraction du superbénéfice inférieure à 2 % du capital pour arriver à 75 % sur la fraction du superbénéfice excédant 100/100 du capital.

Un cahier des charges spécial à l'Algérie a été approuvé par un décret en date du 28 août 1920.

Le cahier des charges type pourra établir un bordereau des salaires minima. Il pourra aussi instituer des consortiums de vente ou d'exportation et des commissions mixtes patronales et ouvrières.

L'article 3 de la loi institue un Comité consultatif des Mines composé de techniciens de l'administration des mines, des membres du Conseil d'État et des administrations publiques intéressées, des exploitants des mines et des ouvriers mineurs désignés respectivement par chaque catégorie d'intéressés, et des membres du Parlement.

CHAPITRE II

Le Régime de la Propriété foncière en Angleterre

Le régime des mines en Angleterre est, dans son principe, d'une simplicité extrême. C'est le droit d'accession dans sa plénitude. Le propriétaire du sol est aussi le propriétaire du sous-sol. Son droit sur les richesses naturelles qui peuvent se trouver dans sa propriété est absolu. Il peut les exploiter, les donner à bail selon tel régime qui lui plaira, ou les laisser improductives. Ce n'est qu'en faveur des compagnies de chemins de fer que l'État peut intervenir pour forcer la main aux propriétaires, mais il le fait avec une répugnance visible, et c'est seulement lorsque toute chance de conciliation a été épuisée que le gouvernement se décide à présenter au parlement un bill d'expropriation ou à prendre un décret, dans les cas particuliers où il y est autorisé.

Mais, si le principe est simple, la pratique du régime est d'une complication extrême. Alors qu'en France la compagnie minière n'a pas à se préoccuper des divisions de la propriété foncière autrement que pour faire connaître dans sa demande de concession le nom du propriétaire de la surface, en Angleterre, l'industrie minière participe de tous les accidents de la répartition du sol.

Cette situation défavorable, inhérente au régime de l'accès non tempérée par le contrôle de l'État, est magnifiée, en Grande-Bretagne, par la complication du régime tout particulier de la propriété foncière.

Un exposé sommaire du régime foncier anglais est donc un préliminaire obligé à l'étude du régime des mines en Angleterre.

* * *

Les coutumes qui réglementent la propriété et la possession du sol en Angleterre sont des legs directs de la féodalité. La décentralisation des pouvoirs, d'un côté, le respect de la tradition et des situations acquises, de l'autre, se sont opposés à l'évolution qui s'est produite à cet égard dans les pays de l'Europe continentale (1).

TENURES.

On distinguait, en droit féodal, deux modes de possession de la terre : l'alleu et le fief.

Les alleux étaient des terres possédées en toute souveraineté. C'était, à l'origine, des domaines tirés au sort par les

(1) Voici sur la complication du régime anglais de la propriété foncière l'avis d'une des plus hautes autorités modernes du droit anglais :

« Notre système de propriété foncière est une construction du caractère le plus complexe et le plus hétérogène. Si grande est la complication technique et la difficulté de nos lois sur la matière que parmi les études spéciales de la profession judiciaire leur étude constitue en elle-même une spécialité. Et même parmi les légistes achevés le nombre de ceux qui sont réellement versés dans la connaissance des lois de la propriété foncière est petit, et plus petit encore le nombre de ceux qui connaissent l'histoire de ces lois.... On a dit souvent que dans aucun pays les propriétaires étaient aussi ignorants qu'en Angleterre de leur situation légale, et je crois que c'est là une opinion que l'on ne peut contredire » Sir Frédéric POLLOCK : *The Land Laws* ; London and New-York Macmillan 1896.

barbares qui devenaient ainsi de petits souverains (Rachimbourgs, Harimans : hommes de guerre). Ils n'étaient soumis à aucune redevance pour leurs terres. Le service militaire même n'était pas pour eux une obligation, mais bien une prérogative. Ils avaient droit au partage du butin.

Le fief, au contraire, était concédé par un suzerain à un vassal qui devait, en échange, fournir certains services, dont le plus important était le service militaire. Le suzerain cédait le *domaine utile* mais se réservait le *domaine éminent*.

Cette distinction s'est conservée vivante en Angleterre. C'est un lieu commun de la loi anglaise qu'il n'y a plus, dans le royaume, de terres allodiales. A la conquête normande, toutes les terres sont passées au roi ; seul, le souverain peut avoir la propriété absolue du sol. Les propriétaires particuliers ne sont que des vassaux tenant leur domaine du fief du roi. Nous nous hâtons de dire que cette conception de la propriété foncière n'a, en fait, aujourd'hui, aucune conséquence pratique. Il ne viendrait à l'esprit de personne que le souverain puisse reprendre un fief. L'idée persiste cependant, obscure mais vivace, que le grand propriétaire terrien est lié à la couronne par un lien d'allégeance.

Les terres concédées en fief aux grands seigneurs s'appelaient, en Angleterre, des Honneurs ou Baronies. C'étaient généralement des domaines d'une étendue considérable, de véritables petits royaumes sur lesquels le seigneur exerçait des pouvoirs presque souverains.

Il avait sa Cour, ses tribunaux, son armée. Il avait également, au-dessous de lui, des sous-vassaux en faveur desquels il pouvait opérer des démembrements dans sa terre en créant des fiefs servants que l'on désignait du nom de Manoirs.

C'est le Manoir, ou fief de second ordre, qui semble avoir été réellement, en Angleterre, l'unité politique de propriété foncière.

Le seigneur du Manoir avait lui-même sous sa suzeraineté des gens auxquels il devait assurer la subsistance. Il était donc amené à démembrer, lui aussi, son fief en constituant des domaines qu'il concédait à ses vassaux ou à ses sujets. Ces concessions étaient de deux sortes.

Aux hommes libres, le lord accordait un *freehold* ou tenure libre, en se dépouillant en leur faveur de tous ses droits de propriétaire. La cession était faite non contre versement d'une somme fixe, mais en échange de services divers dus à perpétuité ; service d'ordre militaire, généralement, mais parfois aussi, services manuels, comme, par exemple, l'obligation de labourer tant d'arpents de terre. Seulement dans ce dernier cas — et c'est ce qui faisait la principale différence entre la tenure libre et la tenure en villainage — les services à rendre étaient bien définis en nature et en quantité.

Les deux parties étaient liées synallagmatiquement par un contrat. Aussi longtemps qu'il respectait les termes de la convention, le tenant avait droit à jouir en paix de son domaine. En cas de trouble ou d'éviction injustifiée de la part du lord, il pouvait faire appel à la protection des cours royales.

Le villain, lui, ne bénéficiait pas de ces avantages. Pour lui, pas de fixité dans le montant de la redevance. Il tenait « *at will* », à la merci du seigneur. Il devait fournir tous les services dont il pouvait être requis. Et, en cas d'éviction, il n'avait aucun recours devant les tribunaux royaux. Telle était, du moins, la situation à l'origine. Plus tard, la protec-

tion des cours royales fut étendue aux tenants en villainage et le lord ne put rien exiger d'eux qui fut au-delà des coutumes du Manoir, ni les dépouiller de leur domaine aussi longtemps qu'ils se conformaient à ces coutumes (1).

Les droits transmis par le lord du Manoir n'étaient pas les mêmes dans les deux genres de tenures. Le freeholder acquérait pratiquement la propriété complète de son domaine. Le seigneur ne conservait plus qu'un droit d'*escheat*, c'est-à-dire un droit de retour pour le cas où le tenant viendrait à décéder sans héritiers naturels et intestat.

Les droits du tenant en villainage, au contraire, étaient soumis à certaines restrictions qui variaient considérablement selon les lieux, et même selon les cas particuliers. D'une façon générale, la propriété des gisements miniers et celle des forêts leur était refusée.

Il existait aussi une différence importante dans le mode de transmission des deux genres de tenures. Le domaine en *freehold*, rapidement considéré comme la propriété du tenant, pouvait être transférée par lui, sinon librement, du moins directement et en son propre nom. Le copyholder, au contraire, conservait et conserve encore aujourd'hui, pour ce qui concerne la transmission de ses droits, le caractère d'un tenant à merci. Il ne pouvait disposer lui-même de son domaine. Tout nouvel occupant, héritier, légataire ou acheteur, devait se faire investir de la propriété, immédiatement, par le seigneur. Mention du transfert était faite sur le chartrier

(1) Les tenures en villainage n'étaient d'ailleurs pas réservées exclusivement aux vassaux. De bonne heure les hommes libres sollicitèrent des tenures en villainage.

du Manoir et une copie de l'acte était délivrée au nouveau tenant, d'où le nom de *copyhold* donné à ce genre de tenure.

Ces deux genres de propriété subsistent aujourd'hui avec les caractères que nous venons d'indiquer, à cette réserve près que le droit d'*escheat* du seigneur a, dans presque tous les cas, passé à la Couronne. Il y a ainsi, en Angleterre, un nombre considérable de propriétaires terriens en *copyhold* qui ne jouissent sur leur domaine que de droits limités, notamment en ce qui concerne les gisements miniers (1).

ESTATES. — Une notion qui a plus d'importance encore, en droit moderne, que celle des deux genres de tenure, est celle des *estates*.

La constitution de tenure, comme la cession de propriété subséquente, n'avaient pas nécessairement le caractère de perpétuité que possède la propriété moderne dans l'Europe continentale. Elles pouvaient être opérées à titre temporaire, pour une période plus ou moins longue, déterminée généralement par la durée de la vie du bénéficiaire. La transmission de la propriété pouvait également être affectée par le concessionnaire de telle condition qu'il lui plaisait. Les diverses catégories de droits fonciers ainsi créées étaient désignées du nom d'*estates*. Elles ont subsisté, pour la plupart, jusqu'à ce jour.

On peut posséder un domaine pour sa vie. C'est l'*estate for life*.

(1) Plusieurs lois ont été votées au cours du XIX^me siècle pour « l'enfranchissement » des tenures en *copyhold*, c'est-à-dire leur conversion en tenures en *freehold*. Depuis 1852 l'affranchissement peut-être obtenu sur demande unilatérale soit du tenant, soit du lord du manoir, à charge par le tenant de payer une certaine compensation au lord. En dépit de cette faculté d'affranchissement conférée par la loi la tenure en *copyold* est demeurée commune.

D'ailleurs l'affranchissement, à moins d'une clause contraire expresse, n'affecte pas les droits miniers qui continuent à appartenir au lord.

On peut le posséder également pour la durée de la vie d'un tiers : c'est l'*estate pur auter vie*. Le tenant de tels estates n'a généralement, des droits du propriétaire, que le *jus utendi et fruendi*. Il peut opérer des transformations sur son domaine, céder ses droits de jouissance et d'usage en tout ou en partie, mais les actes qui diminueraient la valeur en capital de la propriété lui sont interdits.

Exceptionnellement, le contrat de concession d'estate peut déclarer le tenant « unimpeachable for waste », c'est-à-dire autorisé à faire des actes diminuant la valeur du bien. Mais, de toute façon, à la mort du tenant ou à la mort du tenant ou de la personne dont la vie détermine la durée de la possession, l'estate fait retour au propriétaire original ou au bénéficiaire qu'il a désigné.

Plus haut sur l'échelle se trouve l'*estate in tail*, qui se transmet par héritage. Le tenant de l'estate in tail a tous les droits du propriétaire, mais il ne peut disposer de son domaine, ni en totalité ni en partie, pour une durée excédant sa propre vie. La raison en est qu'il n'est propriétaire qu'à charge de transmettre son bien à sa descendance, « aux héritiers de son corps » comme on dit en terme de loi anglaise. C'est, en somme, une forme de la substitution. Le droit à venir à succession peut être limité à la descendance mâle (*estate in tail-male*), ou à la descendance féminine (*estate in tail-female*).

Il existe également ce que l'on appelle l'estate in « *special tail* », transmissible seulement à la descendance par telle femme ou par tel mari. Dans ce cas, si la femme ou le mari à la descendance de qui doit échoir le bien vient à décéder sans enfants, le tenant survivant voit ses droits réduits pratiquement à ceux d'un tenant à vie.

Enfin, tout en haut de l'échelle se trouve l'estate « *in fee simple* ».

Le tenant en *fee simple* est, pour tous buts pratiques, véritablement propriétaire. Il a tous les droits de jouissance et de disposition que l'on peut avoir sur une terre. Il peut céder son domaine à titre onéreux ou à titre gratuit, ou le léguer par testament. S'il meurt intestat, son domaine passe à ses héritiers. Ce n'est qu'au cas où le défunt est sans héritiers connus que son bien fait retour au seigneur de la terre, c'est-à-dire, dans la grande majorité des cas, aujourd'hui, à la Couronne. Créer un estate *in fee simple* équivaut donc pratiquement à aliéner tous ses droits sur le domaine cédé.

Les estates *in fee simple* et les *estates for life* peuvent être concédés sur des terres tenues en copyhold aussi bien que sur les fiefs en freehold. L'*estate in tail* ne peut, en règle générale, être constitué sur un domaine en copyhold, mais, dans beaucoup de cas, des coutumes particulières autorisent cette création.

On voit déjà quelles complications sont à la base du droit de propriété, dans le régime foncier anglais. Quand on a dit, en France, qu'un individu est propriétaire de tel domaine, on a énoncé une notion précise dont la signification est claire pour chacun. La même proposition appliquée à un propriétaire anglais est vide de sens, sinon de l'affirmation générale qu'il a certains droits sur le domaine dont il est question. Pour connaître l'étendue de ces droits, il faut savoir sous quel régime se trouve la terre : *freehold* ou *copyhold*. Il faut être informé ensuite de la quantité d'intérêt que le propriétaire possède sur sa terre. Est-ce un *estate in fee simple*, tenu en perpétuité ? N'est-ce, au contraire, qu'une tenure viagère ?

Enfin, est-ce un *estate* intermédiaire avec droits de disposition et de transmission limités ?

L'énumération que nous venons de faire est loin d'épuiser le catalogue des droits qui peuvent être concédés sur un domaine foncier. Il y aurait, notamment, à parler des droits futurs et conditionnels par réversion ou reliquat (*reversion and remainder*), et des intérêts exécutoires, mais l'exposé de ces notions dépasserait le champ de notre étude.

CONSTITUTIONS EXPRESSES (*strict settlements*). — La tendance naturelle des grands propriétaires terriens, préoccupés d'assurer la perpétuité et la grandeur de leur race, est d'opérer des substitutions à l'infini ou, du moins, pour une durée aussi longue que possible. L'inaliénabilité qui résulte de ces entailles à perpétuité, souvent, ne fait pas l'affaire des héritiers, privés par là de la disposition de leur terre et, par suite, du moyen de la donner en gage pour emprunter. Aussi, tout au cours de l'histoire de l'Angleterre, assistons-nous à une lutte entre la volonté des ancêtres et les besoins des descendants.

En 1285, les grands propriétaires obtinrent un *statute* célèbre dans l'histoire du droit anglais sous le nom de *Statute de Donis conditionalibus*, et dont l'effet était d'empêcher le tenant *in tail* de réduire à néant, par un acte de disposition, les droits assurés par le constituant d'*estate* à sa descendance.

Ce *statute* fut vivement combattu, mais la position des grands propriétaires était assez forte pour tenir contre toute attaque directe. Les légistes se virent obligés de recourir à l'arme si libéralement employée en droit anglais, de la fiction légale. Une procédure collusoire s'élabora peu à peu pour prendre corps définitivement au *xv^e* siècle, qui permettait de

tourner le *Statute de Donis* et de « barrer » l'entail. La personne qui désirait se rendre acheteur prétendait avoir la propriété en *fee simple* du domaine et intentait une action en restitution contre le tenant *in tail*. Celui-ci se retournait vers une troisième personne, un homme de paille généralement, qui était censée tenue à garantir la possession de l'estate. L'action s'engageait, mais le jour du prononcé du jugement, le tiers manquait à comparaître et jugement était donné par défaut à l'acheteur qui entraînait ainsi en possession du domaine.

Le tenant *in tail*, dépouillé par acte de justice de son domaine, et ses héritiers, ne pouvaient avoir de recours que contre le tiers, garant supposé, qui était généralement protégé contre toute action autant par son insolvabilité que par l'accord tacite des parties et la complicité des cours de justice.

Cette comédie légale, qu'on désignait sous le nom de « common recovery », fut en usage jusqu'en 1833, année où fut votée une loi créant un moyen légal de « barrer » l'entail.

Depuis cette date, le tenant *in tail* qui a atteint l'âge de 21 ans, et qui est en possession, peut obtenir le *fee simple* de son domaine, c'est-à-dire la propriété absolue, par le moyen d'un acte authentique enregistré à la Haute-Cour de justice.

Un tenant *in tail* qui n'est pas encore en possession peut arriver au même résultat avec le consentement du *protecteur du settlement*, qui est généralement le tenant à vie en possession.

L'entail étant ainsi battu en brèche par le procédure de la *common recovery* d'abord, par la loi ensuite, les propriétaires fonciers recoururent à un autre moyen pour assurer le maintien d'un domaine dans leur descendance. Ils opérèrent des constitutions expresses (*strict settlements*). Voici brièvement

le mécanisme du *settlement* : Pierre, propriétaire en *fee simple* d'une terre, exécute un transfert par lequel il se dépouille d'une partie de ses droits. Il devient tenant à vie, mais il confère en même temps à son fils Paul un *estate for life*, et aux enfants à naître de Paul, par ordre de primogéniture ou dans tout autre ordre qu'il pourra choisir, un *estate in tail male, expectant on the father's death*, c'est-à-dire dont il n'aura la jouissance qu'à la mort du père, et, pour le cas où il n'y aurait pas de mâles dans la succession, un *estate tail general*.

Par cette opération le propriétaire a indiqué sa volonté. Il n'a pas encore assuré les moyens de la faire respecter. N'importe lequel de ceux qui viendront à sa succession pourra, lorsqu'il aura atteint sa majorité, user de la faculté qui lui est conférée par la loi de barrer l'entail et acquérir la libre disposition du domaine. Pour pouvoir « lier » l'entail, le constituant du *settlement* a besoin du concours du premier bénéficiaire de l'*estate in tail*. Il demandera à son fils de se dépouiller de son droit d'acquérir le *fee simple* de son *estate* en opérant un transfert par lequel il deviendra tenant à vie, en constituant au bénéfice de ses enfants à naître un *estate in tail* par reliquat.

Généralement, le jeune homme sera déterminé à accepter cet arrangement par des avantages pécuniaires que lui consentira son père, comme la jouissance anticipée du domaine ou une rente en argent.

Par cette opération, la terre est « liée » dans la famille pour une autre génération, et, si dans chaque génération l'héritier présomptif répète l'opération, la substitution sera en fait perpétuelle.

La grande majorité des grandes propriétés terriennes d'Angleterre sont sous ce régime du *strict settlement*, d'où il résulte que la plupart de ceux qui possèdent aujourd'hui la terre ne sont que tenants à vie.

Les inconvénients de cet état de choses ont amené le Parlement à édifier le système de lois connu sous le nom de *Settled Land Acts* qui a trouvé sa forme dernière dans le *Settled Land Act* de 1882, amendé par des lois de 1884, 1887, 1889 et 1890

Le tenant à vie peut, maintenant, accorder des baux de longue durée, ce qu'il ne pouvait faire avant le vote de la première de ces lois (1856), aliéner une partie de son domaine afin de se procurer des fonds pour améliorer l'ensemble, ou même se dessaisir entièrement de son estate, à l'exception de la « maison principale » pour l'aliénation de laquelle il a besoin de l'autorisation de la Cour ou de ses trustees (1). Mais le tenant à vie ne peut disposer librement du produit de la vente. Cette somme est versée entre les mains de trustees qui en font le remploi en propriété foncière ou le placent en titres mobiliers. Il ne peut être touché au capital que pour des réparations ou des améliorations à effectuer dans une autre partie de la succession.

Les inconvénients du système ancien sont ainsi réduits, mais non pas écartés complètement, car, d'une part, les hommes de lois échafaudent tous les jours des procédures nouvelles pour tourner la loi, et, par ailleurs, le tenant à vie doit, pour exercer son pouvoir de disposition, accomplir certaines formalités qui, si elles ne sont pas compliquées, sont

(1) Administrateurs-tuteurs.

toujours ennuyeuses, et, bien souvent, plutôt que de troubler sa quiétude, il préférera laisser les choses en l'état.

DOMAINES HYPOTHÈQUES (MORTGAGE). — La constitution d'hypothèque, en droit anglais, a ceci de particulier que le domaine constitué en gage, au lieu de rester, comme en France, entre les mains du débiteur, peut être transféré au créancier qui devient propriétaire légal, sous une condition résolutoire qui est le paiement de la dette ou le remboursement des prêts garantis par le gage. C'est, en somme, une vente à réméré (cf. art. 1659 et suivants Code Civil).

En *common law*, le droit de rachat se perd après l'expiration du temps fixé pour le paiement de la dette, mais, en Cour d'Équité (1) le gage est toujours rachetable.

Il faut noter qu'il n'existe pas en Angleterre, excepté dans le Yorkshire et le Middlesex, de registre des inscriptions des hypothèques, ce qui ne contribue pas peu à augmenter les difficultés que rencontre un acheteur lorsqu'il veut se rendre compte de l'étendue des droits d'un propriétaire.

TRANSFERT DE LA PROPRIÉTÉ (CONVEYANCE). — Il n'existe pas, en Angleterre, d'institution générale analogue à notre transcription des actes chez le conservateur des hypothèques. L'acquéreur d'un terrain n'a d'autre moyen de connaître la valeur du titre du vendeur que de faire une enquête personnelle par tels moyens qui pourront lui paraître susceptibles d'atteindre au but.

A plusieurs reprises, au cours des cinquantes dernières

(1) On sait qu'une action en justice, dans le droit anglais, peut-être basée soit sur la loi (en comprenant sous ce terme les créations de la coutume et de la jurisprudence), soit sur l'équité.

années, des tentatives ont été faites pour créer des institutions destinées à fournir à l'acheteur la preuve du titre du vendeur. Des *Land registry* et *Land transfer Acts* ont été votés en 1862 et en 1875, mais ces lois se sont heurtées au particularisme anglo-saxon et sont demeurées lettres mortes. En 1897, une nouvelle loi fut promulguée. Elle présentait ce trait intéressant d'être expérimentale et facultative. Son champ d'application a été limité provisoirement au Comté de Londres. La loi faisait de l'enregistrement de toute cession de propriété foncière en freehold la condition d'acquisition de la propriété.

La transcription ainsi organisée n'a pas encore fait disparaître les inconvénients du système ancien. Les titres enregistrés ne sont, dans la grande majorité des cas, que des titres possessoires, et l'acheteur qui veut être protégé contre toute chance d'éviction doit toujours procéder à « l'investigation des titres du vendeur.

D'ailleurs, les hommes de loi n'ont pas été longs à trouver un échappatoire à la loi. Tous les jours, des terres sont cédées sans qu'aucune mention soit faite du transfert sur le registre public.

LES BAUX (LEASEHOLDS). — Les locations à bail, en Angleterre, ont, comme la propriété, une physionomie toute particulière. Avec la répugnance de l'Anglais à se dessaisir du domaine éminent des terres, on peut s'attendre à trouver des baux emphytéotiques de longue durée.

De fait, les actes de locations nous offrent des exemples de baux de 999 ans et de 9.999 ans, pendant que le bail de 99 ans est une chose commune. Il n'y a pas de limite supérieure à la durée des baux. Seulement, il faut que le bail soit

pour un « terme d'années ». Les baux perpétuels qui ont joué un si grand rôle dans l'histoire de l'Europe ne sont pas reconnus actuellement par la coutume anglaise.

Ces très longs baux sont très voisins de la vente en *fee simple*. Il y a versement d'une somme une fois pour toutes, ou des versements échelonnés jusqu'à concurrence d'une somme fixée, mais, généralement, il n'y a pas de loyer annuel. Le droit au bail se transmet par rente, donation ou testament, et passe aux héritiers naturels après la mort du tenant.

Nous avons dit qu'un *leasehold* se concédait pour une durée de temps déterminée. Il faut apporter un correctif à cette affirmation. Une durée est toujours fixée à un bail, mais, à l'intérieur de la période de temps ainsi délimitée, on peut intercaler une période de durée inférieure, sous forme de condition résolutoire, et qui, le plus souvent, sera la durée que l'on désire réellement donner au bail. On concédera, par exemple, un domaine à quelqu'un pour 99 ou 999 ans « s'il vit aussi longtemps ». C'est un bail à vie.

Ces longs baux ne peuvent être accordés que par des propriétaires en *freehold*. Le *copyholder*, en règle générale, ne peut consentir des baux de plus d'un an (1).

Dans le catalogue des biens, les *freeholds* et *copyholds* sont classés comme propriété réelle, pendant que les *leaseholds* sont considérés comme propriété personnelle. Autrefois, les actions en justice concernant les baux n'étaient que des actions personnelles. Le tenant dépouillé de la possession du domaine

(1) Avec l'autorisation du lord du manoir, il peut faire des baux pour une durée quelconque.

ne pouvait obtenir qu'une compensation pécuniaire, et non la restitution du bien en nature.

Aujourd'hui, et depuis longtemps déjà, le locataire dispose d'une action réelle pour la défense de ses droits.

A l'expiration du bail, à moins de clause contraire, le tenant doit restituer les biens immeubles, objet du bail, avec tout ce qu'il a pu y ajouter lui-même, constructions, arbres, etc. La plupart des terrains non bâtis, à Londres, se donnent ainsi en leasehold pour 99 ou 80 ans. Le locataire bâtit, et, à l'expiration du bail, le terrain fait retour au propriétaire avec les constructions qui y ont été édifiées.

Les droits du locataire sur le domaine sont déterminés par le contrat de location.

Tel est, dans ses grandes lignes, le régime de la propriété terrienne en Angleterre. Nous avons laissé de côté bien des points d'importance, mais, aussi incomplet qu'il est, cet exposé suffira à donner quelque idée de l'embarras où se trouve l'exploitant de mines lorsqu'il a à rechercher, parmi tous ceux qui ont un droit sur un terrain, celui qui pourra lui concéder l'autorisation de faire des fouilles d'abord, le droit d'exploiter ensuite (1).

(1) Mr. Arthur UNDERHILL, un spécialiste des questions concernant la propriété foncière, dans une brochure présentée à la commission d'enquête sur « l'acquisition et l'estimation de la terre », et où il exposait les inconvénients et les anomalies du régime foncier actuel, donne un bien amusant exemple des situations étranges qui peuvent se présenter sous le régime actuel de la propriété foncière. M. Underhill possède lui-même une maison qui repose sur environ cinq ares de terrain. La plus grande partie de l'emplacement est une propriété de *freehold en fee simple*, mais quelques mètres carrés de la cuisine et de la salle à manger sont tenus en bail pour un terme de 2.000 ans. La rente est purement nominale (*peppercorn rent*), mais le contrat de bail porte que le locataire entretiendra un mur qui n'est plus maintenant d'aucune utilité pour personne.

*
* *

PROJET DE RÉFORME DU RÉGIME DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE

Depuis de nombreuses années, les juristes et le public, en Angleterre, réclament la réforme du régime de la propriété foncière. Plusieurs projets de loi ont été, à diverses reprises, présentés à la Chambre des Communes. Le dernier en date et le plus remarquable est celui du Lord Chancelier (Law of Property Bill), déposé le 26 juillet 1920, puis repris et amendé et présenté de nouveau le 15 février 1921. Son objet est de simplifier le régime de la propriété en assimilant les intérêts réels et les intérêts personnels, d'abolir le copyhold et les autres tenures spéciales, d'amender les lois relatives aux « communs », aux successions intestat et aux testaments, les lois sur les « settlements » et les lois relatives au transfert de la propriété foncière.

Quand on a parcouru les 299 pages in-8° du nouveau Bill, il est permis de penser que s'il supprime beaucoup des inconvénients du système actuel, le régime dont il propose l'établissement est loin d'être simple. L'Angleterre est, sous le rapport du régime de la propriété terrienne, de plusieurs siècles en retard sur les pays de l'Europe continentale. Il

A défaut par lui de se conformer à cette clause le contrat sera considéré comme rompu, et le bailleur ou ses ayant-droits pourront reprendre la possession du terrain. De plus, dans le cas où M. Arthur Underhill viendrait à mourir intestat, la partie de la maison tenue en pleine propriété irait à l'héritier des biens immobiliers avec réserve de la jouissance d'un tiers en viager pour sa veuve. Quant à la partie de la cuisine et de la salle à manger qui repose sur un terrain tenu en *leasehold* (bail) elle passerait, comme propriété personnelle, pour le tiers, en pleine propriété à la veuve, et pour les deux tiers aux héritiers des biens mobiliers.

faudrait, pour opérer une réforme vraiment effective, jeter bas toute la construction hétéroclite édifiée pièce par pièce par la coutume, la jurisprudence et la loi, et bâtir sur des fondements nouveaux. C'est à quoi le législateur anglais ne se résout pas. Le Lord Chancelier, dans l'exposé des motifs de son Bill, prend bien soin de faire observer que le projet n'est pas révolutionnaire, mais qu'il procède directement par évolution, des institutions de la nation (*not revolutionary, but evolutionary*). On ne touche pas facilement à la tradition en Angleterre, et, lorsqu'on doit s'en éloigner, on veut encore avoir l'air de s'y rattacher.

CHAPITRE III

Le régime des mines en Angleterre⁽¹⁾

Le régime des mines, en Angleterre, est presque entièrement une création de la coutume et de la jurisprudence. Les lois sur les mines que l'on trouve dans la législation anglaise ne portent guère, à l'exception de quelques « statutes » anciens, que sur la police des mines et les conditions du travail.

Il n'y a guère que le Coal Mines Act de 1918, affirmant et réglementant définitivement le contrôle de l'État sur les mines de charbon, qui avait été établi par étapes successives

(1) Principaux ouvrages consultés :

Comte de HALSBURY. *The laws of England* ; vol. VII et XX, et passim.
Chitty's Statutes ; et *Chitty's Annual Statutes*.

Butterworth's Twentieth Century Statutes.

Mew's Digest of English Case Law ; *Mew's Digest annual Digest of English Case Law*, (depuis 1916).

R. F. MAC SWINNEY. *The Law of Mines, Quarries and Minerals*, 2^{me} édition London, Sweet and Maxwell 1897.

BAINBRIDGE. *Treatise on the law of Mines and Minerals*, 5^{me} édition London. Butterworths, 1900.

H. COCKBURN. *The laws of Coal, Coal Mining, and the Coal Trade.....* London, Stevens and Sons, 1902.

Documents parlementaires (Lois, projets de loi, débats, réponses aux questions, interpellations, rapports, etc.) *Collections des journaux anglais*.

au cours de la guerre, que l'on puisse considérer comme ayant apporté une modification, temporaire d'ailleurs, au régime traditionnel des mines.

Le principe du droit coutumier anglais est que la propriété du dessus entraîne la propriété du dessous. Il n'y a qu'une exception : les mines d'or et d'argent appartiennent à la Couronne.

Le principe et la restriction qui y est apportée remontent à une date immémoriale. Ils ont été consacrés définitivement, l'un et l'autre, en 1569, par un jugement de la Cour de l'Echiquier qui est connu dans les recueils de jurisprudence sous le nom de *Cas des Mines* (Cases of Mines), et que Plowden rapporte tout au long dans ses « *Comentaries ou Reports* » (1).

Il s'agissait d'une action intentée par la reine Elisabeth contre le comte Thomas de Northumberland, qui s'opposait à l'extraction, pour le compte de la reine, de cuivre aurifère et argentifère dans son domaine de Newland (comté de Cumberland) (2). Le comte avait même fait saisir 600.000 livres de minerai déjà extrait.

L'Attorney général, pour la reine, posa comme base de

(1) *Les Comentaries ou Reports* de Edmund Plowden..... de diners *Cases esleants matters en ley et les Arguments sur y ceux*. London 1678 fol. Plowden écrivit son recueil en français. Les prononcés de jugements sont en latin. La première édition complète en anglais est de 1761.

(2) De termino Michaelis anno 8 Elizabeth. Le Report del Judgement done par le Court da Leschequer en le terme procheine puis les arguments s. in le terme de St. Hilarie en lan dize du raigne le Roigne Elizabeth per l'assent de toutes les justices del Engleterre, en un case que fuit dependant en ledit court entre le Roigne et le counte de Northumberland sur un enformation exhibite per le attorney le roigne vers le dit Counte touchant une Mine de Quier conteignant en soy ore ou argent..... et le Recorde de ceo appiert entre les Recordes del Eschequer en le office del Remembrancer en le terme de S. Mich, fineant le huit an de Raigne le dit Roigne. Rot. C. C. XXXIX.

sa réclamation, que les minerais d'or et d'argent et de métaux aurifères et argentifères, dans tout le royaume, appartenaient, de par une coutume constante, à la Couronne (1).

L'instruction de l'affaire prit deux ans (1567-1569). La Couronne produisit plusieurs contrats par lesquels les rois d'Angleterre avaient, à diverses reprises, concédé à des particuliers, ordinairement contre redevance, le droit d'exploiter, sur tel ou tel point du royaume, les gisements aurifères et argentifères.

Le jugement fut rendu en 1569, en faveur de la reine. En voici les attendus :

« D'abord, tous les juges et barons furent d'avis que, par
« la loi, toutes les mines d'or et d'argent, dans le royaume,
« qu'elles soient dans les terres de la reine ou dans celles des
« sujets, appartiennent à la reine par prérogative, avec
« liberté de fouir et d'enlever les minerais, et avec tous les
« droits incidents qui sont nécessaires pour l'extraction du
« minéral.

« Aussi, les juges Harper, Southcote et Weston ont été
« d'avis que s'il se trouve de l'or et de l'argent dans des mine-
« rais ou dans des mines de cuivre, étain, plomb ou autre
« bas métal, situées dans le sol des sujets, l'or et l'argent,
« aussi bien que le bas métal, appartiennent entièrement, de
« droit, au sujet qui est propriétaire du sol, si l'or ou l'argent
« n'excède pas en valeur celle du bas métal ; mais si la valeur

(1) Recital del case. Et le cas fuit recite en tielmaner. Le attorney le Roigne ad informe le court que lou le Reign p. reas de prerogative royal est entitle dau et enjoyer et doit auer et enjoyer à sa propre use tous et singuler mynes et owres de ore et argent et de tous auters metals conteignant ore ou argent.... deins le realm de Engleterre.

« de l'or et de l'argent dépasse celle du cuivre ou d'un autre
 « bas métal, alors leur opinion fut que la Couronne doit
 « avoir le bas métal aussi bien que l'or ou l'argent, et que,
 « dans ce cas, la mine doit être dite Mine royale et non autre-
 « ment.

« Mais, tous les autres juges et barons de l'Echiquier furent
 « d'avis unanime que si l'or et l'argent contenus dans les bas
 « métaux de la terre d'un sujet sont de moindre valeur que
 « le bas métal, en ce cas, aussi bien le bas métal que l'or et
 « l'argent qui y sont contenus appartiennent par prérogative
 « à la Couronne... et la mine sera appelée Mine royale, car
 « tous les records ne font aucune distinction là-dessus et
 « s'expriment en termes généraux et prouvent que tous les
 « minerais ou mines de cuivre ou d'autre bas métal conte-
 « nant ou portant de l'or ou de l'argent appartiennent au
 « roi » (1).

Nul part, dans ce jugement, il n'est fait mention des mines de charbon, mais on a conclu, à fort bon droit, des attendus de la décision que, du moment où la Couronne ne réclamait aucun droit sur les minerais « bas », à plus forte raison ne prétendait-elle à aucune prérogative sur le charbon. Le charbon ne jouait d'ailleurs qu'un rôle bien effacé à cette époque. L'industrie de la houille était limitée à l'exploitation des veines de charbon qui affleuraient à la surface sur les côtes de Durham et du Northumberland et à l'intérieur des Midlands. La houille n'était pas généralement utilisée dans l'industrie, et encore moins s'en servait-on pour les usages

(1) Par conséquent, de l'avis de la majorité, du moment où une mine renfermait des parcelles d'or et d'argent elle appartenait à la Couronne, mais à défaut de l'unanimité des juges la décision n'eut pas force de loi.

domestiques. Stowe raconte qu'au début du xvi^e siècle, « les belles dames de Londres n'auraient pas voulu entrer dans une maison ou une salle où l'on brûlait des « charbons de mer », et que, même, elles n'auraient pas mangé de bon cœur des viandes cuites ou rôties sur un feu de ces charbons » (1).

Le Parlement lui-même fit une énergique opposition à l'usage du charbon, et l'on a des ordonnances instituant des amendes contre ceux qui brûlaient de la houille, et des décisions ordonnant la destruction des fours. Ce ne fut guère que dans la seconde moitié du xvii^e siècle que l'exploitation se développa. On se mit à exporter. Un service régulier de charbonniers fut établi entre l'Angleterre et la France.

Une loi de 1688 vint trancher le conflit d'opinion entre les juges de l'Echiquier. Il fut décidé que les mines d'étain, de fer et de plomb dont le minerai contenait de l'or et de l'argent ne seraient pas considérées comme mines royales (2). Un droit de préemption fut seulement réservé à la Couronne sur l'or et l'argent (3).

Ces lois sont encore en vigueur aujourd'hui (4).

Régime actuel des mines de charbon et des mines métalliques

Nous avons vu qu'il y a une différence fondamentale entre les droits du propriétaire foncier placé sous le régime du

(1) Cf. Frank Hodges. *Nationalisation of the Mines*, London 1920.

(2) Statute I William and Mary (s. 1. Ruff. c. 30 s. 3), confirmé et complété par Statute 5 William and Mary C, 6 s. 1.

(3) Statute 5 William and Mary C, 6 s. 2.

(4) Par une loi de 1815 le droit de préemption de la Couronne a été étendu aux minerais de plomb.

freehold et celui qui n'a qu'une tenure en copyhold. Pendant que le premier est investi de la propriété complète *a centro usque ad cælum*, le second voit ses droits réduits relativement aux gisements miniers et des bois dont la propriété demeure entre les mains du Lord du Manoir.

I. — Régime du Freehold

A. PROPRIÉTÉ.

a) PROPRIÉTÉ COMPLÈTE.

Le principe général est que, *prima facie*, le propriétaire de la surface a droit *ex jure naturæ* à tout ce qui se trouve dans son domaine, à l'exception de l'or et de l'argent.

A moins de clause contraire, l'acte de cession du sol transmet aussi tous les droits du vendeur sur le sous-sol. Mais les deux propriétés peuvent être séparées, soit par acte de vente, soit par actes du Parlement (lois privées).

Les mines ainsi séparées de la surface constituent un domaine spécial dont on peut disposer par les mêmes modes de vente et de location qui s'appliquent à la propriété foncière en général.

Certaines conditions de la surface peuvent affecter la propriété de sous-sol. C'est ainsi que les gisements situés sous une route appartiennent par moitié aux propriétaires riverains, suivant une ligne de séparation passant par le milieu de la chaussée.

Les gisements qui se trouvent sous le lit d'une rivière non navigable appartiennent *prima facie* aux propriétaires de la rivière, qui sont les propriétaires riverains.

Si la rivière est navigable, ces gisements sont la propriété

de la Couronne jusqu'au point où les eaux peuvent atteindre normalement dans la saison des hautes eaux. De même, les mines situées sous le lit de la mer appartiennent à l'État.

b) PROPRIÉTÉ LIMITÉE.

Le tenant *for life* et le tenant *in tail* ont la propriété des gisements situés dans leur domaine, mais l'exercice de leurs droits de propriétaire est soumis à des restrictions considérables que nous exposerons plus loin.

B. DROIT A EXPLOITATION.

a) PROPRIÉTÉ COMPLÈTE.

Le tenant d'un domaine de freehold en fee simple étant considéré comme ayant la propriété absolue du sol et du sous-sol, peut exploiter les gisements miniers et disposer à sa guise des produits de l'exploitation.

Le tuteur d'un enfant peut exercer les droits de son pupille. Le conseil d'un aliéné ne peut exploiter que sur avis favorable de la Cour de justice.

b) PROPRIÉTAIRES A INTÉRÊTS LIMITÉS.

Les droits du propriétaire à intérêts limités sont gouvernés par la doctrine du « waste » (diminution de la valeur en capital du domaine). Le propriétaire à droits imparfaits ne peut commettre de « waste ». En ce qui concerne les mines, le principe est que exploiter une mine ou une carrière non ouverte est un « waste ». Au contraire, l'exploitation d'une mine ouverte fait partie des droits de jouissance du propriétaire.

Un tenant à vie ne pourra donc, en l'absence d'une clause dérogatoire dans l'acte de transmission ouvrir une mine dans son domaine, à moins, toutefois, que ce ne soit dans le but de se

procurer des matériaux pour effectuer des réparations au domaine. Mais il pourra exploiter une mine déjà ouverte et non abandonnée.

Le principe est clair. Seulement, c'est une question très délicate, parfois, de savoir quand une mine est ouverte ou ne l'est pas. C'est une question qui relève de la discrétion des tribunaux. Il y a, cependant, certains signes extérieurs qui sont considérés comme suffisants pour établir la situation de la mine. Une mine en exploitation régulière et dont les produits sont vendus est une mine ouverte ; mais une mine qui n'aurait été mise en exploitation que pour l'extraction temporaire de matériaux en vue de réparations ou même pour fournir du combustible pour un domaine particulier n'est pas considérée comme ouverte.

Il est difficile, aussi, de savoir de façon certaine quand une mine a été abandonnée. Il a été décidé, dans un jugement rendu en 1900, qu'une mine dont l'exploitation avait été suspendue pendant 17 ans était encore ouverte.

Les droits du tenant peuvent d'ailleurs être variés à l'infini par les clauses de l'acte de cession. Il pourra lui être interdit d'exploiter les mines ouvertes, comme, au contraire, il pourra lui être permis d'ouvrir une nouvelle mine.

C. POUVOIR DE DISPOSITION.

a) PROPRIÉTÉ COMPLÈTE.

Un tenant en *fee simple* peut disposer à son gré des gisements miniers qui se trouvent dans son domaine.

b) PROPRIÉTÉ LIMITÉE.

Traditionnellement, le tenant à vie ou in tail ne peut aliéner sa terre, ni, par conséquent, les gisements miniers qui se

trouvent dans son domaine. Mais une loi de 1882, dite *Settled Land Act*, est venue, comme nous l'avons vu, autoriser le tenant à vie et la plupart des autres propriétaires à intérêts limités à vendre ou à échanger librement leur domaine.

D. POUVOIR D'ACORDER DES BAUX ET DES LICENCES D'EXPLOITATION.

a) PROPRIÉTÉ COMPLÈTE.

Le propriétaire en *freehold* accorde librement des baux miniers et des licences d'exploitation. Le tuteur d'un mineur et le conseil d'un aliéné ne peuvent consentir de baux miniers qu'avec l'autorisation du tribunal.

b) PROPRIÉTÉ LIMITÉE.

La loi de 1882 sur les domaines constitués, qui permet au tenant à vie et aux autres propriétaires à intérêts limités de céder la propriété du sol et du sous-sol, ne les autorise à faire que des baux de 60 ans. Le bailleur, de plus, doit capitaliser les trois quarts de la rente s'il est autorisé à faire des actes diminuant la valeur du domaine (*waste*), le quart s'il n'a pas reçu cette autorisation.

II. — Régime du Copyhold

Le tenant en *copyhold* ne peut ni exploiter les gisements miniers ni les donner en bail, ni en disposer par un acte de vente, mais il en a la possession. Le lord a la propriété éminente, mais il ne peut exploiter les mines sans le consentement du tenant.

Des coutumes spéciales peuvent déroger à cette règle, en autorisant le lord du manoir à exploiter sans l'autorisation

du tenant ou, au contraire, donnant au tenant la propriété des gisements miniers.

L'affranchissement du *copyhold* (voir note 1, page 30), ne modifie en rien les droits respectifs du lord et du tenant sur les mines (*Copyhold Act ...*, 1894).

Note. Leasehold

Le tenant en *leasehold* peut, à moins d'une clause contraire au contrat, faire cession, en bloc ou par fractions, de tous les droits dont il est investi. Il pourra donc, si ses droits s'étendent au sous-sol sans restriction, accorder des baux miniers sans autre limitation de durée que celle de son propre bail et des licences d'exploitation. Le plus souvent, le tenant en *leasehold* n'a droit qu'au produit des mines ouvertes.

ETUDE DU BAIL MINIER

(Leases et Licences)

Le propriétaire d'un gisement minier, qu'il soit ou non en même temps le propriétaire de la surface, peut consentir des baux et des licences.

Baux

Deux sortes de redevance sont, en règle générale, payées au bailleur : la morte-rente (*dead rent*) (1), et les droits régaliens (*royalties*). La morte-rente est due en tout état de cause, que la mine soit exploitée ou non, qu'elle réalise ou non des béné-

(1) Appelée encore *fixed rent*, *certain rent*, *minimum rent*.

fices. Les royalties sont, au contraire, des redevances proportionnelles : tant par tonne de charbon ou de minerai extraits, généralement (1).

L'objet de la dead rent est d'assurer au bailleur une rémunération minima pour son terrain. Elle a aussi comme résultat indirect d'empêcher qu'un gisement minier pris en location ne soit laissé inexploité. M. Smilie, déposant en 1893 devant la Commission des royalties, indiquait que plusieurs exploitants n'étaient retenus de fermer leurs mines que par la nécessité où ils étaient de continuer à payer les mortes-rentes.

La concession d'un bail d'exploitation pour une mine ou pour un gisement encore inexploité implique la concession des droits strictement nécessaires pour l'exploitation, mais rien au-delà. En général, le contrat de bail spécifie expressément les droits du concessionnaire. Le contrat peut aussi imposer au locataire l'obligation d'exploiter, et même d'exploiter suivant une certaine méthode et d'observer certaines conditions de travail. L'une des clauses les plus fréquemment insérées dans le contrat de location est que l'exploitant ménagera dans la mine un certain nombre de piliers pour le soutènement de la surface et des barrières pour prévenir l'inondation de la mine.

(1) On reconnaît trois formes habituelles de royalties : les « tonnage royalties » ou redevance correspondant aux quantités extraites,

Les « footage royalties » correspondant au volume de matériaux, terre y compris, extraits.

Enfin les « acreage royalties » proportionnelles à la surface de la couche mise en exploitation.

Parfois le montant de la redevance varie avec le prix du charbon (sliding scale).

Le taux moyen des « royalties » était au moment de la guerre de 6 pence environ par tonne.

Licences

La licence est de deux sortes. La licence « nue », *sans profil à prendre*, qui n'est qu'une autorisation de procéder à des sondages sans le droit d'enlever les produits du travail, et la licence *avec profits à prendre*, qui confère le droit de disposer des produits.

La licence *avec profits à prendre* diffère du bail principalement en ce qu'elle ne concède aucun droit réel sur la mine ou sur le gisement minier, mais seulement un droit aux produits abattus.

Relations entre l'exploitant et le propriétaire de la surface et les exploitants voisins

Le propriétaire de la surface a droit au support en profondeur comme il a droit au support latéral. L'exploitant doit donc prendre telles mesures qui sont généralement prises dans la profession pour protéger le terrain du propriétaire de la surface contre un affaiblissement.

Au cas où, malgré ces précautions, des affaissements se produiraient, l'exploitant est tenu à réparation pour le dommage causé. Le propriétaire du dessus n'a pas d'autre droit que ce droit à réparation. En aucun cas, il ne peut faire arrêter l'exploitation, si elle est conduite d'après les méthodes ordinaires de la profession.

Le droit de support n'existe d'ailleurs que pour le sol. L'exploitant n'a aucune réparation à fournir pour un immeuble qui s'écroule, s'il n'y a pas affaissement visible du sol, et, même dans le cas d'affaissement, s'il n'est pas établi que le

poids de la construction n'a pas été une des causes déterminantes de l'affaissement. (1).

Le propriétaire d'une mine voisine a droit au support latéral, mais il est soumis à la servitude d'écoulement des eaux tant que l'exploitation de la mine supérieure est conforme aux usages de la profession.

DROITS DE PASSAGE (WAYLEAVES). — Le droit de passage sur le terrain d'autrui peut être acquis par titre exprès, par prescription et, parfois aussi, par ce qu'on appelle « implication of law », ou conséquence naturelle d'une situation créée. Par exemple, un propriétaire vend un terrain enclavé dans sa propriété. L'acheteur acquiert en même temps que la propriété de sa parcelle un droit de passage sur le domaine adjoignant, qui devient ainsi ce que nous appelons en terme de droit français un fonds servant.

Dans le cas d'un passage par servitude, le bénéficiaire est tenu de choisir le passage qui, tout en satisfaisant à ses intérêts, gêne le moins la jouissance du propriétaire du terrain grevé de la servitude (2).

(1) Lorsque la construction existait au moment où la propriété du sous-sol a été séparée de celle de la surface on considère qu'il y a dans le contrat de vente ou de bail une cause implicite de droit au support.

(2) **COUTUMES RÉGIONALES.** — Il existe des coutumes spéciales relativement aux mines dans diverses régions. En Cornouailles l'inventeur d'un gisement de minerai d'étain peut, après signification au propriétaire, se faire envoyer en possession de la zone explorée si dans les trois mois de la signification le propriétaire n'a pas pris des dispositions pour exploiter lui-même.

Dans la centurie de Saint-Briavel (comté de Gloucester) les mines de charbon et de minerais appartiennent à la Couronne. Certaines personnes connues sous le nom de « libres mineurs » y jouissent d'un droit privilégié à concession.

Des coutumes spéciales réglementent également l'exploitation des mines de plomb dans le comté de Derby. Les recherches sont libres et l'inventeur a droit à se faire envoyer en possession par le « Barmaster » de la zone explorée.

Lois de police sur l'exploitation des mines de charbon

C'est en 1842 seulement qu'intervint la première loi réglementant l'industrie minière. L'Act du 10 août 1842 interdisait le travail souterrain des femmes et des enfants au-dessous de 10 ans.

En 1850, fut votée une loi sur l'inspection des mines. Des inspecteurs royaux étaient créés pour surveiller l'exploitation, en même temps que des mesures de précaution étaient prescrites pour assurer la sécurité du personnel. Plusieurs lois suivirent, jusqu'à l'importante loi de 1887 (Coal Mines Regulations Act), qui, amendée en 1896, 1903, 1907, 1908 et 1910, demeura jusqu'en 1911 la loi fondamentale des mines.

Le 16 décembre 1911, un nouveau Coal Mines Act, consolidant et amendant la loi relative aux mines de charbon et aux mines de minerais de fer stratifié, aux mines de schistes et aux mines d'argile réfractaire était votée. L'intervention de l'État dans le contrôle de l'exploitation s'y faisait plus précise, mais, si les conditions du travail étaient réglementées, l'industrie charbonnière elle-même restait libre.

La loi ordonnait que chaque mine fût placée sous la direction d'un « manager » qui serait « responsable du contrôle, de l'administration et de la direction de la mine ». Le propriétaire pouvait remplir lui-même le rôle de manager de sa mine.

En certains cas, une même personne pouvait agir comme manager dans plusieurs mines (art. 2, 3, 4).

Pour pouvoir être nommé manager, il fallait avoir 25 ans et être pourvu d'un « certificat de compétence » dont la même loi établissait les conditions d'obtention (art. 5). Notification de la nomination du « manager » devait être faite à l'inspecteur de la division minière.

Le certificat de compétence était à deux degrés. Il était délivré par un « Bureau des examens miniers » (Board for mining examinations), constitué par le secrétaire d'État dans le département duquel se trouvait l'Inspecteur des mines.

Le certificat pouvait être annulé ou retiré pour un temps déterminé (art. 7 à 13).

Le manager devait désigner pour chaque mine des examinateurs ou « députés » dont la fonction était de veiller à la sécurité de la mine. Ces agents devaient avoir certaines qualifications expressément énumérées dans la loi (art. 14).

Les mineurs nommaient eux-mêmes et entretenaient à leurs frais un ou deux experts qui étaient autorisés à faire, au moins une fois par mois, la visite de la mine (art. 16).

Tous les ans, au 21 janvier, le propriétaire de la mine, ou son agent, ou le manager, devaient adresser à l'inspecteur de la division un rapport indiquant : le nombre de personnes employées, la quantité des produits extraits, la nature et le type des machines employées, le nombre et la nature des accidents survenus pendant l'année, et donnant, en général, tous renseignements que le secrétaire d'État pourrait réclamer (art. 17 et 18).

Avis devait être donné à l'inspecteur de l'ouverture ou de l'abandon d'une mine.

Des plans de la mine devaient être fournis, tant des mines en exploitation que des mines abandonnées, en même temps que des détails sur les procédés de ventilation utilisés. La tenue de certains livres était prescrite (art. 19 à 24).

La loi donnait des indications précises et détaillées sur la

manière d'assurer la ventilation, sur les lampes, les chemins et passages, les refuges, les appareils de traction et de montée et descente, l'aménagement des puits et des galeries, l'entretien et la surveillance des machines, l'emploi de l'électricité et des explosifs, les procédés d'extraction.

Une section spéciale était consacrée aux précautions à prendre pour ménager la santé des ouvriers, une autre section aux accidents du travail.

Enfin, l'article 86 donnait au secrétaire d'État le pouvoir de décréter tels règlements qu'il jugeait utiles pour assurer la sécurité et la santé des ouvriers.

L'article 91 proscrivait l'emploi au fond des enfants au-dessous de 14 ans et des femmes.

Les pouvoirs des inspecteurs des mines étaient confirmés et augmentés (art. 97 à 100).

Tel était le régime des mines de houille au moment où la guerre éclata. L'industrie minière était surveillée, mais libre.

La guerre vint apporter un bouleversement profond dans cet état de choses. De bonne heure, le gouvernement se rendit compte de la nécessité de canaliser et de diriger les énergies du pays, et, petit à petit, il étendit son contrôle sur les principales branches de l'industrie.

Les chemins de fer furent les premiers à passer sous la haute direction de l'État. Cela se fit sans résistance et sans à-coup. Une loi de 1871, connue sous le nom de *Regulation of the Forces Act*, prévoyait cette éventualité. Le jour même où l'Angleterre déclara la guerre à l'Allemagne, un ordre en conseil transféra les chemins de fer aux mains de l'État. Un

conseil de guerre des chemins de fer (*War railway council*), composé de représentants de l'Amirauté, du Ministère de la Guerre et du Ministère du Commerce, fut créé, avec mission d'élaborer les plans de transports dont l'exécution et la mise au point furent confiées à une commission exécutive des chemins de fer, composée de directeurs des grandes compagnies.

Pour les autres industries, il fallut recourir à des décrets en conseil ou à des lois nouvelles.

L'article 2 des règlements pris en conformité de la *loi sur la défense du royaume* (1), autorisait les autorités militaires et navales, et toute personne spécialement désignée, à prendre possession de la terre, des usines et des fabriques. Diverses régulations vinrent, de loin en loin, augmenter les pouvoirs ainsi conférés. On assista bientôt à l'imposition du contrôle de l'État sur les usines de matériel de guerre et de munitions, sur la marine marchande (création du *ministry of shipping*, décembre 1916), sur le commerce et la consommation des vivres (création du *controller of foods*, décembre 1916).

La nécessité d'étendre le contrôle de l'État à l'industrie charbonnière s'était fait de bonne heure sentir, mais le gouvernement, plutôt que de recourir à la création d'un organisme nouveau, avait préféré s'adresser à l'initiative privée. Il avait favorisé et provoqué la formation de commissions de distribution pour l'approvisionnement en charbon des usines, et des particuliers.

La grave crise minière de l'automne 1916, au pays de Galles, vint précipiter le mouvement qui portait la nation vers

(1) *Defence of the Realm consolidation regulations* 1914. La loi sur la défense du royaume correspond à notre loi sur l'état de siège.

l'imposition du contrôle de l'État sur toutes les principales branches de la production. L'intransigeance des ouvriers d'un côté, la mauvaise volonté des patrons de l'autre, déterminèrent le gouvernement à faire pour les mines ce qu'il avait fait pour les chemins de fer et les usines de munitions. Le 29 novembre 1916, un article nouveau était ajouté aux « régulations » de l'Acte sur la Défense du royaume, conférant au président du Board of Trade le pouvoir d'imposer le contrôle de l'État sur les mines de charbon (Règlement 9. G.).

« Là où le Board of Trade, disait cet article, est d'avis que, « pour sauvegarder la sécurité publique et la défense du « royaume, il est expédient que ce règlement s'applique à « des mines de charbon, le Bureau peut, par décret, appliquer « ce règlement, avec telles exceptions qu'il jugera bon de « réserver et pour lesquelles provision peut être faite dans le « décret, soit, d'une façon générale, à toutes les mines de « charbon, soit aux mines de charbon dans une certaine zone, « ou à telle ou telle mine de charbon en particulier.

2) « Toute mine de charbon à laquelle ce règlement est « ainsi appliqué passera, en vertu de cet Acte, sous la posses- « sion du Board of Trade, à partir de la date du décret ou de « telle autre date qui pourra être indiquée dans le décret, et « le propriétaire, agent ou « manager » de chacune de ces « mines, aussi bien que chaque employé, et, dans le cas où le « propriétaire de la mine est une compagnie, chaque direc- « teur de la compagnie, devra se conformer aux directions « du Board of Trade, en ce qui concerne l'administration et « l'exploitation de la mine ; et, s'il manque à agir ainsi, il « sera coupable d'offense sommaire contre ces règlements.

3) « Il est, par le même, déclaré que la prise de possession

« par le Board of Trade, en vertu du règlement, de telle ou
« telle mine de charbon, n'affectera pas la responsabilité
« (liability), du véritable propriétaire, agent ou manager de
« la mine au regard de la loi sur les mines de charbon de 1911
« ou de toute loi amendant cette loi ».

Agissant en conformité de ce règlement, le Board of Trade, par un ordre en date du 29 *novembre* 1916, prit possession, à dater du 1^{er} décembre suivant, des mines des Galles méridionales (comtés de Brecon, Carmarthen, Glamorgan, Monmouth, Pembroke et Radnor). Un ordre du 22 février 1917 étendit ce régime à tous les districts miniers de Grande-Bretagne à dater du 1^{er} mars suivant.

Le droit de contrôle que l'État s'était ainsi attribué sur les mines fut d'abord exercé par le Board of Trade. Une commission dite commission interdépartementale, composée de représentants du Board of Trade, du Ministère de l'Intérieur et de l'Amirauté, fut créée avec mission de donner ses avis au gouvernement sur les mesures à prendre en application du nouveau règlement. La première question qui fut soumise à l'examen de la commission fut celle de la fixation des salaires ouvriers dans les mines du pays de Galles (1).

Mais, bientôt, le gouvernement sentit le besoin d'un organisme spécial pour diriger la vaste machine qu'il venait de créer. Le 22 février, était promulgué un décret instituant un nouveau département sous la direction d'un contrôleur des mines. Bien que rattaché au Board of Trade, le nouvel organisme constituait en réalité un véritable ministère des mines.

(1) Board of Trade Journal, 7 déc. 1916.

M. Guy Calthrop, directeur de la *London and North Western Railway company*, fut le premier contrôleur. Il fut assisté de Sir Richard Redmayne, inspecteur général des mines. Une commission consultative, composée de représentants des mineurs et des patrons, fut adjointe au département des mines.

Les pouvoirs du contrôleur furent toujours assez mal définis. Il faut en chercher la liste dans plusieurs décrets qui se succédèrent au cours de l'année 1917, dans les instructions du contrôleur lui-même et dans un accord intervenu le 20 juillet 1917 entre le contrôleur et les propriétaires de mines. D'une façon générale, le contrôleur reçut pouvoir de fixer les prix, de limiter les profits, de contrôler les exportations, de rationner la consommation, de déterminer les méthodes de distribution, de trancher les conflits du travail et de diriger, dans une certaine mesure, l'exploitation des mines (1).

L'article 2 de l'accord du 20 juillet affirme expressément le droit du contrôleur à prendre lui-même, à n'importe quel moment, en entier ou en partie, la direction des exploitations.

L'article 14 disposait que le contrôleur pourrait s'opposer à la fermeture d'une mine.

Le propriétaire de mine était tenu de fournir au contrôleur, à toute réquisition de celui-ci, ses comptes de dépenses et de recettes.

Les autres clauses de l'accord étaient purement financières. Provision était faite pour la garantie d'un minimum de profits et pour le paiement de l'impôt sur les bénéfices.

(1) Un article supplémentaire des « regulations of the Defense of the Realm Act » vint accorder au Contrôleur le pouvoir de contraindre les propriétaires fonciers à vendre les gisements situés dans leur sous-sol ou à les donner à Lail Reg. 9, G. G. G.

Le contrôleur était autorisé à lever sur les exploitants une contribution spéciale pour la constitution d'un fonds de secours, où il pouvait puiser pour subventionner des exploitants ayant eu à faire face à des dépenses extraordinaires.

Cet accord fut confirmé par une loi du 6 février 1918, dite *Coal Mines Control Agreement (Confirmation) Act*.

L'article 5 de la loi portait que la convention resterait en vigueur jusqu'à l'expiration de la période de six mois qui suivrait la fin de la guerre (1).

(2) Une certaine forme de contrôle a été maintenue par le « *Coal Mines Emergency Act* » en 1920 qui est resté en vigueur jusqu'au 31 mars 1920.

DEUXIÈME PARTIE

La question de la Nationalisation des Mines en Angleterre

CHAPITRE PREMIER

Nationalisation des Gisements et Nationalisation des Entreprises

C'est en 1886 que la question de la nationalisation des mines se posa avec précision en Angleterre. Cette année-là, la conférence annuelle des Trade-Unions, tenue à Hull, vota à l'unanimité une motion en faveur de la propriété nationale des gisements houillers et minéraux.

« C'est l'avis de ce congrès, portait la motion, que les droits régaliens et autres redevances exigées par les propriétaires de ce pays sont injustifiées et préjudiciables.

« Injustifiées, parce qu'elles constituent un monopole de nos ressources minérales, alors que celles-ci devraient être utilisées pour le bien de tous. Préjudiciables, parce qu'elles imposent un fardeau sur nos industries essentielles, qu'elles

gênent et retardent le développement de notre prospérité nationale, *limitant les profits des capitalistes et aussi les salaires déjà insuffisants des ouvriers* ».

On remarquera la modération de cette résolution. Ce que veulent les Trade-Unions, ce n'est pas la nationalisation des mines, mais seulement celle des gisements. Ils ne désirent nullement exproprier les exploitants. Ils vont jusqu'à déplorer l'insuffisance des bénéfices des capitalistes.

A cette époque, le socialisme industriel de Karl Marx n'a encore fait qu'effleurer l'Angleterre. L'ennemi, pour la classe ouvrière, ce n'est pas encore le patron d'usine, c'est le propriétaire terrien, le lord aux domaines sans limites qui fait la vie dure aux paysans et à tous ceux qui, à un titre quelconque, doivent lui acheter la jouissance des richesses naturelles qu'il détient. L'esprit féodal des propriétaires fonciers s'oppose à la division du sol. L'homme de la glèbe qui a fait quelques économies et dont le rêve est d'atteindre à la propriété terrienne se voit à jamais forclos de la possibilité d'acquérir une parcelle de ce sol que, de temps immémorial, il enrichit de ses sueurs. Discipliné et doué de sens pratique, il ne croit pas le partageisme possible sous sa forme immédiate et brutale. Il sent qu'il ne peut arriver à la propriété que par étapes, et il considère l'État comme l'intermédiaire naturel entre le lord et lui. Il y a à ce moment tout un mouvement extrêmement intéressant en faveur de la nationalisation de la terre (1), un mouvement, d'ailleurs, qui a poussé ses prolongements jusqu'à notre époque et auquel la guerre est venue donner une sève nouvelle.

(1) Cf. Henry GEORGE : *Progress and Poverty et Land Nationalisation*.

Ce que veut le mineur anglais aux environs de 1870, ce n'est donc pas la mine, c'est le charbon.

L'agitation en faveur de la nationalisation des minerais n'est d'ailleurs pas limitée à la classe ouvrière. Bien des exploitants demandent l'abolition des « royalties ».

Les économistes viennent prêter leur voix à ce concert de réclamations. La question est portée devant le parlement, et les protestations contre l'état de choses existant se font si vives que le gouvernement décide, en 1889, de nommer une commission extraordinaire chargée d'enquêter sur la question des « royalties ».

Une mesure préparatoire avait été l'organisation, en 1887, d'une enquête sur le régime des rentes minières à l'étranger.

Nous reviendrons, dans un chapitre ultérieur, sur les travaux de la commission des « royalties » de 1889. Il y eut, entre 1889 et 1893, plusieurs rapports. Le dernier, en date du 24 mars 1913, concluait qu'en dépit du régime peu satisfaisant des mines anglaises, il n'y avait pas lieu de recourir à une législation nouvelle.

Après 1895, sous l'influence, en grande partie, des idées des socialistes allemands, le point de vue des mineurs se modifie. Ils arrivent, peu à peu, à la conception de l'État-patron. Ils ne se contentent plus d'une demi-réforme. Ils se disent que si l'État acquiert la propriété des gisements houillers, il peut tout aussi bien acquérir celle des entreprises. De la nationalisation des gisements minéraux et houillers, on en vient à la nationalisation des mines.

Le mouvement, il faut le remarquer, n'était pas limité à l'Angleterre. L'action internationale des mineurs a toujours été beaucoup plus puissante que celle de n'importe quel

autre corps de métiers. À la même époque, en France, les socialistes réclament la réforme de notre régime minier dans le sens de l'augmentation du rôle de l'État.

Le 15 mars 1884, au lendemain de la grève d'Anzin, MM. Brousse et Giard déposaient sur le bureau de la Chambre des Députés une proposition de loi tendant à attribuer la propriété des gisements miniers à la nation. Le même jour, M. Girodet déposait une autre proposition de loi réclamant l'expropriation des mines et l'exploitation directe par l'État. Le principe de la nationalisation des mines était encore affirmé, en 1890, dans une proposition de loi de MM. Ferroul, Baudin, Boyer, Couturier et autres. La même idée était reprise, en 1894, dans une proposition de M. Jaurès (19 mai 1894) puis, dans la législation suivante, dans une proposition de loi de M. Alexandre Zévaès et de quelques collègues.

Depuis, il ne s'écoula pas une législature, que des propositions semblables ne fussent présentées.

Chez les mineurs anglais, l'idée de la nationalisation des mines semble avoir fait peu de progrès entre 1895 et 1910. Les conditions politiques étaient peu favorables au développement des conceptions socialistes. Les libéraux étaient excessivement modérés dans leur programme de réformes sociales, et les conservateurs savaient ménager l'opinion populaire par des concessions opportunes. L'influence du Labour Party était faible. Ce fut après le vote de la loi de 1906 sur les Trade-Unions, qui donna à celles-ci la pleine conscience de leur force, que l'idée de la nationalisation revint au grand jour. Après la victoire de M. Lloyd George dans le vote du budget de 1910, les mineurs estimèrent que le moment était

venu de lancer une offensive. Une proposition de loi en faveur de la nationalisation fut préparée par les soins de la Fédération des mineurs et elle fut déposée le 9 juillet 1913 devant la Chambre des Communes par un groupe de membres de la Chambre. Comme presque toutes les propositions de loi qui n'ont pas reçu l'approbation gouvernementale, le dépôt de ce bill n'avait d'autre but que d'attirer l'attention de l'opinion publique sur la question. Un problème de cette envergure ne saurait évidemment être réglé que par un vote sur un projet gouvernemental.

Avec la guerre, le projet de la Fédération des mineurs disparut de la scène politique, mais pour revenir bientôt avec une force nouvelle. En juillet 1916, la Fabian Society lançait une brochure de propagande où la proposition de loi de 1912 était reprise dans la plupart de ses points (1).

Quelques mois après, le gouvernement prenait le contrôle des mines. Les socialistes virent dans l'adoption de cette mesure une victoire personnelle, et comme un prélude à la nationalisation. Aussi, lorsqu'au début de 1919 on parla de rendre la liberté à l'industrie minière, les mineurs firent-ils entendre une énergique protestation. Pour donner une base à leurs revendications, ils réclamèrent une nouvelle augmentation de salaires et menacèrent de déclencher une grève générale. Le gouvernement recourut à une arme qu'il a maintes fois maniée avec succès : il nomma une commission d'enquête avec mission d'étudier la question des salaires, celle des conditions du travail, etc., et, enfin, la question de l'organisation future des mines, « soit sur la base du régime

(1) *How to pay for the war*, London 1916.

actuel, soit sur celle du contrôle joint, soit sur celle de la nationalisation, soit sur toute autre base » (26 février 1919).

Un premier rapport, déposé le 29 mars suivant, réglait la question des salaires, en touchant incidemment à la question du contrôle. Les sympathies de la commission s'exprimaient très nettement en faveur de la nationalisation, de la nationalisation des gisements tout au moins. Le rapport final fut présenté au parlement le 20 juin. Une majorité de 7 membres sur 13 concluait à la nationalisation de l'industrie minière, pendant que la minorité demandait que la réforme se limitât à l'acquisition par l'État des droits des particuliers sur les gisements miniers.

Les socialistes, d'abord un peu surpris eux-mêmes de leur victoire, réclamèrent immédiatement le vote d'une loi mettant en application les recommandations de la majorité de la commission.

La Fédération des Mineurs rédigea un nouveau bill, fort différent de son projet de 1913, où le syndicalisme faisait son apparition à côté du socialisme d'État.

Le gouvernement hésitait. Je n'ai aucun doute qu'au moment de la constitution de la Commission les membres libéraux du cabinet étaient secrètement favorables à la nationalisation, tout au moins à la nationalisation des gisements ; mais, à la réflexion, la charge du fardeau à assumer les effraya. En même temps, la campagne de propagande menée par les propriétaires de mines portait ses fruits. L'opinion publique, qui avait suivi un moment les efforts des mineurs avec une curiosité sympathique, ouvrit les yeux aux difficultés et aux dangers du projet.

Il fallait cependant prendre une détermination. Les mineurs s'agitaient et proféraient des menaces de grève. Le gouvernement fit des promesses. Le premier ministre annonça son intention de présenter un projet de loi établissant la nationalisation des gisements miniers et instituant, à titre définitif, une certaine forme de contrôle national sur l'industrie minière.

Mais, bientôt, le vent tourna. La nationalisation fut reléguée à l'arrière-plan des projets gouvernementaux. Pour faire prendre patience aux partisans de la réforme, le gouvernement fit voter, en août 1920, une loi instituant un ministère, ou plutôt un demi-ministère des mines, avec des pouvoirs assez mal définis.

Il annonçait, en même temps, le dépôt prochain d'un projet de loi pour la nationalisation des droits miniers. Depuis ce temps, rien n'a encore été fait. Le gouvernement a, au contraire, renoncé à tout contrôle sur l'industrie minière, et la nationalisation des mines est absente du programme exposé dans le discours du trône de la session parlementaire de 1921.

CHAPITRE II

Arguments en faveur de la Nationalisation

Les arguments mis en avant par les partisans de la nationalisation des mines appartiennent à des catégories diverses. Il y a, d'abord, l'argument de base du socialisme : les richesses naturelles, dit-on, sont la propriété de tous. Leur appropriation, qui a pu, un temps, être favorable au développement du bien-être de la nation, a cessé d'être légitime, et elles doivent faire retour à la communauté. Personne n'a exprimé cette idée avec plus d'éloquence que Jaurès, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi en faveur de la nationalisation des mines, en 1894.

« Maintenant que la nation, constituée en république, « disait-il, a repris son droit politique, que les travailleurs, « conscients de leurs droits et de leurs intérêts économiques, « ne veulent plus être dépouillés, tous les traités qui aliènent « au profit de quelques-uns le domaine national doivent devenir caducs. Et il suffit à la nation de dire : « Je reprends mon « bien pour le restituer à ceux qui travaillent ».

« Cette expropriation sera tout simplement la fin d'une « spoliation. Il n'y a donc pas lieu, pas plus pour les mines « que pour les chemins de fer, d'accorder ce qu'on appelle

« une indemnité. Il n'y a lieu à indemnité que lorsqu'il y a
« lésion d'un droit ; l'indemnité est la reconnaissance d'un
« droit. Or, les droits du capital, fondés sur la force ou sur
« les services provisoires rendus par lui dans une période de
« l'évolution économique, prennent fin le jour où la nation
« peut se soustraire à sa force et se passer de ses services.

« Tant que les travailleurs étaient dispersés et incapables
« d'un effort commun, les capitalistes détenteurs des moyens
« de production rendaient des services à la société : ils déve-
« loppaient la grande industrie scientifique et, sous la disci-
« pline du capital, préparaient à l'idée de groupement et
« d'organisation l'ensemble des travailleurs. Aujourd'hui, la
« nation est républicainement organisée : le prolétariat a,
« tout à la fois, la cohésion nécessaire et le sentiment de son
« droit. Le capitalisme ne peut plus rendre de services ; il n'a
« donc plus droit à prélever sur le travail une rançon. Or ;
« transformer en titres de rente les actions et obligations des
« capitalistes des mines, ce ne serait pas abolir cette rançon,
« mais la continuer sous une forme nouvelle.

« Les capitalistes ont retrouvé, plusieurs fois depuis un
« siècle, le capital par eux engagé dans les entreprises des
« charbonnages, comme dans les autres entreprises indus-
« trielles. Ils doivent se féliciter d'avoir pu si longtemps vivre
« aux dépens du travail, et, en vérité, ils auraient quelque
« audace à se plaindre de la caducité du régime de leurs divi-
« dendes : il n'a que trop duré » (1).

Ce sont les mêmes idées qu'on retrouve aujourd'hui sous
la plume et dans la bouche des leaders socialistes d'Angle-

(1) Annexe au procès-verbal de la Chambre du 5 mai 1894.

terre. Seulement, elles s'expriment de manière plus pratique, plus immédiatement perceptibles à l'imagination. Ce peuple de réalistes ne se préoccupe pas tant de ses droits que des avantages matériels qu'il peut obtenir. On ne se bat pas ici pour une idée, mais pour un résultat positif. Ce qui émeut le travailleur anglais et le jette dans la lutte, ce n'est pas tant l'idée de la spoliation et de l'injustice qu'il souffre que celle des jouissances dont il est privé. Donnez le bien-être à l'ouvrier anglais et vous étoufferez en lui toute velléité de révolte. L'ouvrier français, lui, si son sens de la justice n'est pas satisfait, acceptera le don en murmurant ou le refusera net. L'Angleterre est une terre aux idées généreuses, ce ne sera jamais la patrie des grandes idées.

J'ouvre un livre récent d'un des plus fervents et des plus autorisés adeptes du mouvement en faveur de la nationalisation, Sir Leo Chiozza Money, l'un des trois ou quatre grands économistes qui dirigent l'opinion publique anglaise. Je trouve, au chapitre premier de son *Triomphe de la nationalisation*, le leit-motiv de l'ouvrage : « Après cinq générations d'emploi de la force mécanique, nous avons produit assez de choses matérielles désirables pour donner à un petit nombre quelque sorte de confort, et à la multitude l'idée que tout confort lui est systématiquement refusé ».

Quand on invoque comme argument l'injustice du régime capitaliste, on éprouve le besoin d'insister sur un aspect particulier et concret de la situation. C'est ainsi que M. Sidney Webb, l'écrivain socialiste bien connu, se référerait, dans un article paru dans le *Morning Post*, en août 1919, à la théorie de la « rente » de Ricardo.

« Les propriétaires de certaines mines, des meilleures,

« dit M. S. Webb, encaissent des bénéfices qu'ils ne doivent
« ni à leur travail, ni à leur capital. En effet, le prix de la
« tonne de charbon s'établit automatiquement de façon à
« couvrir les frais d'exploitation des plus mauvaises mines
« et à donner aux travailleurs de tous ordres employés dans
« ces mines et aux capitalistes une rémunération convenable
« de leurs apports en travail ou en argent. S'il en était autrement, ces chantiers fermentaient, car aucune entreprise ne
« fonctionne normalement à perte. Tout ce que les propriétaires de mine ou d'actions de mines perçoivent de plus que
« cette juste rémunération, dans les exploitations où des
« conditions plus favorables permettent d'obtenir des bénéfices plus considérables, provient d'une plus-value naturelle non gagnée — et c'est ce que Ricardo appelait la
« rente — et est perçu injustement, comme ne correspondant
« à aucun apport. C'est un bien commun comme l'air et la
« lumière, et c'est la communauté qui doit en bénéficier ».

La nationalisation permettrait de répartir cette rente entre tous les membres de la communauté sous la forme d'une diminution du prix du charbon. Le produit de toutes les mines serait additionné, de même que les frais de production, et une valeur basée sur la balance de ces deux chiffres serait donnée à la tonne de charbon, valeur qui serait nécessairement au-dessous de la valeur actuelle, la rente, au lieu d'être servie sous forme de gros dividendes aux actionnaires, restant dans la colonne « réserve » du livre commun des exploitations minières. Si l'on ne voulait pas abaisser le prix du charbon, le produit de la rente rentrerait dans les caisses de l'État et irait aux contribuables sous la forme d'une diminution de l'impôt. .

Ainsi donc, avec les socialistes anglais, le principe de la justice sociale se transforme en un argument utilitaire.

Dans un ordre plus objectif, on dit que la houille constituant la base essentielle de la vie d'un pays industrialisé à l'excès comme l'est l'Angleterre, le bien-être économique de la nation aussi bien que sa sécurité militaire exigent que l'exploitation des mines ne soit plus laissée aux mains d'un petit nombre de gens ne connaissant d'autre mobile de leur activité que leur intérêt particulier, mais être en quelque sorte mobilisée et devenir un service national assuré directement par l'État.

L'argument empruntait la plus grande part de sa force aux préoccupations nées de la guerre. Maintenant que tout danger immédiat est passé, le raisonnement fait beaucoup moins d'impression sur l'esprit du public.

La nationalisation, dit-on encore (1), ferait cesser l'antagonisme croissant qui s'établit entre l'employeur et l'employé, et, par là, amènerait la fin des grèves et favoriserait la production. Il n'y a, dit-on, pas de coopération entre les ouvriers et les patrons ; il n'y a aucun motif d'action commun dans l'industrie, aucun effort sérieux de la part de l'élément salarié pour atteindre au plus haut degré d'efficiencce possible et pour éliminer le gaspillage. Les deux parties poursuivent des buts opposés. Aucune industrie ne peut survivre longtemps dans de telles conditions. Le souci de réaliser des profits n'est plus suffisant comme pouvoir moteur. L'expérience

(1) Frank HODGES, secrétaire de la Fédération des mineurs, *Nationalisation of the Mines*. L. Parsons, London 1920, pp. 81-82.

acquise par les travailleurs, leur éducation améliorée ont rendu nécessaire l'adaptation de nouveaux idéals.

La participation aux bénéfices elle-même laisse l'ouvrier froid. Son point de vue est maintenant que la production en vue de profits privés est injuste, et, aussi longtemps qu'elle existera, il combattrait pour avoir une part toujours plus large des bénéfices, sans tenir aucun compte de la quantité de travail fournie.

« Voilà, continue l'auteur, ce qui crée la psychologie de la « basse production. On ne peut écarter cet état d'esprit « qu'en créant un nouveau stimulant de l'activité de l'ou- « vrier, un stimulant qui anime à la fois sa main et son cer- « veau. Toute tentative faite pour unifier l'industrie sans la « coopération des travailleurs est vouée à un échec ».

Mais l'argument de choix des partisans de la nationalisation des mines, c'est celui qui fait appel au principe d'économie. Sa force est incontestablement très grande, étant donné surtout les conditions actuelles de l'industrie minière en Angleterre.

L'exploitation des mines par des entreprises multiples (il y a en Grande-Bretagne près de 3.500 houillères exploitées par 1.500 entreprises différentes), conduit à un gaspillage insensé de temps, de moyens et de produits, et, dans la nécessité où est actuellement l'Angleterre d'utiliser au mieux toutes ses ressources en hommes, en matériel et en capitaux, il y a tout intérêt à « standardiser » l'industrie minière et à réunir toutes les commandes de la machine entre les mains d'une administration unique. La production en serait intensifiée dans des proportions colossales, par suite, notamment, de l'introduction d'un outillage moderne que les petites compa-

gnies ou les propriétaires individuels ne peuvent ou ne veulent acquérir.

L'émiettement de l'industrie charbonnière entre un si grand nombre d'entreprises séparées est dû, en grande partie, au régime même des mines, l'accession, dont les inconvénients ordinaires sont magnifiés par le régime si spécial de la propriété foncière en Angleterre.

Disons tout de suite que l'imperfection du système des « royalties » est reconnue de tous. Les propriétaires de mines en ressentent le poids plus lourdement que tous autres.

La « Commission de l'évaluation et de l'estimation de la terre » du Ministère de la reconstruction, qui, notons-le bien, s'est prononcée contre la nationalisation des mines, a dressé contre le régime actuel un acte d'accusation qui ne comprend pas moins de 14 chefs.

Nous en donnons ci-après l'énumération, en ajoutant les quelques mots d'explication nécessaires pour en donner l'intelligence au lecteur français.

1^o) Tout d'abord, les exploitants se trouvent souvent en présence de propriétaires qui refusent, à n'importe quel prix, de vendre ou de louer leurs droits sur le sous-sol de leur domaines. On se heurte, dans certains cas, à une obstination absolument déraisonnable. L'Anglais est extrêmement particulariste, et, quand il a mis dans sa tête qu'il n'y aurait pas de mines dans son domaine, rien ne saurait le faire démordre de sa résolution.

2^o) Plus généralement, les propriétaires acceptent de vendre ou de louer, mais, comme aucune limite légale n'est mise à leurs prétentions, ils font aux exploitants des conditions draconiennes. Le résultat est généralement le même.

Des champs houillers, les plus riches bien souvent, demeurent inexploités. On dit, dans ces cas, que la région est landlocked (« bouclée »).

3°) On trouve, d'autres fois, des propriétaires qui n'ont pas la propriété du sous-sol, ou qui, l'ayant, n'ont pas le droit d'en disposer ou même d'en jouir. C'est le cas pour les terres tenues en *copyhold*.

Le copyholder n'a pas droit, à défaut de clauses expresses ou de coutumes particulières, aux produits du sous-sol. La propriété des gisements miniers appartient au lord du manoir, mais, d'après la coutume générale, il ne peut pas exploiter s'il ne s'est pas réservé dans l'acte de vente le droit de le faire. La difficulté persiste dans le cas où la terre a été affranchie.

Il y a aussi une variété de tenure libre dite *freehold customier*, sous le régime duquel le propriétaire ne peut concéder de droit d'exploitation sur son sous-sol.

4°) Dans les régions où la propriété est très divisée (1), il faut recourir à une série de transactions pour une exploitation souvent extrêmement réduite. La mauvaise volonté d'un propriétaire suffit à paralyser le développement de l'industrie minière dans toute une région.

La difficulté est plus sérieuse encore dans le cas, très fréquent en Angleterre, de la co-propriété.

5°) Il arrive aussi que le propriétaire soit frappé de certaines incapacités légales qui le rendent inhabile à autoriser l'exploitation des richesses minières de son sous-sol. C'est le

(1) Des lois récentes destinées à faciliter l'acquisition de la terre ont augmenté le mal.

cas du bénéficiaire d'hypothèque en possession, du tuteur et des fidéicommissaires (trustees). C'est également le cas du tenant à vie ; ce peut être celui aussi du tenant à charge de succession (tenant in tail).

6^o) Parfois, enfin, on se trouve dans un tel imbroglio de droits incomplets de propriété, de baux et de sous-baux, qu'il est impossible de découvrir le propriétaire véritable d'un terrain (voir sur l'absence de transcription, p. 38). D'ailleurs, quand on a trouvé le propriétaire de la surface, il reste bien souvent à découvrir le propriétaire du sous-sol (1).

7^o) Le droit de support est une autre source de difficultés. Nous avons expliqué, dans la première partie de cette étude, que le propriétaire d'un terrain avait droit au support tant vertical qu'horizontal. Ce droit se réduit, en principe, à un droit à indemnité en cas d'affaissement. Mais, bien souvent, les contrats de cession, ou même la coutume, sont venus étendre les droits du propriétaire de la surface à cet égard. Le propriétaire des gisements miniers peut n'avoir plus qu'une propriété « nue » sans droit d'exploitation. D'ailleurs, même dans le cas où le droit du propriétaire de la surface se réduit à un droit à indemnité, les tribunaux sont parfois si larges dans l'attribution des compensations que le propriétaire ou le locataire du sous-sol n'ose pas courir les risques d'une action en indemnité et n'exploite pas.

8^o) L'exploitant est obligé, de par les conditions mêmes de

(1) Parfois aussi, en l'absence de titres de propriété bien établis le propriétaire n'ose garantir l'acheteur contre tout danger d'éviction et la vente ne peut avoir lieu. Bien souvent aussi le propriétaire ne tient pas à ce qu'on examine de trop près ses titres à la propriété de son domaine.

l'exploitation, de laisser entre les diverses mines et même entre les diverses parcelles d'une même mine des barrières, dont le principal objet est de prévenir l'inondation des galeries par les eaux provenant d'une mine supérieure. Le plus souvent, le contrat de bail détermine l'épaisseur de ces barrières, et, généralement, l'épaisseur fixée dépasse de beaucoup celle qui serait strictement nécessaire. D'ailleurs, même quand il n'est pas lié à cet égard par son contrat, l'exploitant, qui dispose généralement d'appareils d'épuisement insuffisants, est porté à observer une prudence excessive. La largeur des barrières varie entre 10 pieds et 150 pieds. 40 pieds peut être donné comme la moyenne. M. Frank Hodges estime que la quantité de charbon ainsi abandonnée dans les entrailles de la terre n'est pas inférieure à 3.500.000.000 de tonnes au moins.

Dans la plupart des cas, le charbon est définitivement perdu, car on ne peut songer à creuser des puits et des galeries dans une couche d'une épaisseur de 40 pieds, avec sur les deux côtés les galeries d'anciennes mines inondées ou insuffisamment remblayées. Il est bien vrai que la nationalisation du charbon, ou même celle des mines, ne permettrait pas de se passer entièrement de ces barrières, mais il est certain que la réunion entre les mains d'une grande entreprise de toutes les petites exploitations d'une région améliorerait la situation.

Une étude systématique du sous-sol permettrait de déterminer exactement le nombre et l'épaisseur des barrières nécessaires, en même temps qu'une installation puissante d'épuisement garantirait la mine contre tout danger d'inondation.

9º) Une autre difficulté du régime actuel est celle qui provient des droits de passage. Bien souvent, l'exploitant ne peut avoir accès à une voie publique sans passer sur le terrain d'autrui. D'autres fois, il ne peut exploiter une parcelle de sa mine qu'en traversant une portion du sous-sol appartenant à un propriétaire voisin. Or, le propriétaire terrien britannique est rapace. Il excelle à tirer parti de la situation, et, comme aucune autorité supérieure n'intervient pour arbitrer la valeur des droits de passage, ses exigences, bien souvent, n'ont pas de bornes (1).

Parfois aussi, un propriétaire refuse tout net le passage sur son domaine, et l'exploitant est contraint à de longs détours pour gagner la voie publique ou le chemin de fer, quand il ne doit pas tout simplement renoncer à exploiter. On a vu des propriétaires refuser systématiquement le droit de passage pour tout le charbon qui ne provenait pas de leur domaine.

Ce sont là des conditions qui ne sont pas faites pour favoriser le développement de l'industrie minière et rendre l'exploitation économique.

10º) La même difficulté existe pour l'acquisition de la surface. En l'absence de toute provision dans la loi pour l'expropriation pour cause d'utilité publique au profit des exploitants de mines, ceux-ci se heurtent à la mauvaise volonté des propriétaires. Il en est de même pour l'acquisi-

(1) La commission des « Royalties » estimait dans son rapport final du 24 mars 1893 le chiffre des sommes versées en 1889 aux propriétaires pour les droits de passage à 216.000 livres sterling, en regard d'un chiffre de 4.665.043 livres sterling pour les « royalties ».

tion des droits à l'eau ou pour l'achat des matériaux de construction.

11º) Bien souvent, le propriétaire de la surface, en louant sa mine, stipule au contrat des clauses restrictives qui gênent considérablement l'exploitation. Il détermine le nombre et le volume des piliers de soutènement à laisser dans la mine, l'épaisseur des barrières, et impose enfin des conditions de travail qui ne sont pas en rapport avec la science minière actuelle.

12º) Avec le système actuel, l'exploitant est lié absolument par les termes de son contrat, sans révision possible. L'exploitation est-elle gênée par des circonstances imprévues, le moment où l'entreprise donnera des bénéfices est-il retardé ? Il n'importe. Le propriétaire est autorisé à s'en tenir à la lettre du contrat, et un exploitant pourra être contraint, à l'expiration de son bail, d'abandonner son exploitation au bailleur avant d'avoir été indemnisé de son travail et sans même pouvoir rentrer dans ses débours.

A cela, on peut ajouter que le régime des baux favorise indirectement le gaspillage. La durée des baux miniers, en Angleterre et dans le pays de Galles, varie entre 21 et 63 ans. En Écosse, elle est généralement de 20 à 31 ans. Mais on trouve, dans les petites exploitations surtout, des baux plus courts. On cite même des baux annuels. On imagine aisément ce qui va se produire avec le système des concessions à court terme. Le locataire pressé de tirer de son exploitation tout ce qu'elle peut donner « égrappe » la mine. Il pousse ses galeries sans souci des conditions géologiques du sous-sol, ne s'attaquant qu'aux meilleurs filons, abandonnant le charbon de qualité inférieure. Des quantités considérables de

combustible restent enfouies dans le sol, qu'on ne pourra plus aller chercher.

13º) En l'absence de toute autorité centrale pour le contrôle des concessions, les exploitations s'établissent au petit bonheur, sans qu'aucun compte soit tenu des conditions du sous-sol, de la disposition et de la direction des filons, etc. On voit, parfois, des galeries s'avancer au travers de failles, couper les couches perpendiculairement, au lieu de les suivre en longueur. Après avoir travaillé des mois et des années sans résultat tangible, un exploitant arrivera à un champ de houille extrêmement riche, pour se rendre compte qu'il est en dehors de sa concession. Pour éviter d'augmenter les prétentions du propriétaire de la surface ou pour ne pas favoriser l'exploitant voisin, il tiendra sa découverte secrète, et il faudra peut-être de nouvelles années de travaux et de marchandages sans fin pour que cette réserve de richesse puisse être exploitée au bénéfice de la nation.

14º) La Commission d'enquête sur l'acquisition et l'estimation de la terre indique comme quatorzième inconvénient du système, qu'il conduit bien souvent à une exploitation défectueuse, avec perte correspondante de richesses naturelles. Cette conséquence résulte naturellement de toutes les conditions que nous venons d'énumérer.

On pourrait ajouter à ce réquisitoire que, très souvent, les limites entre les concessions sont irrégulières et imprécises et sont ainsi la cause de chicanes entre exploitants et propriétaires voisins.

Le professeur George Knox, directeur de l'École des Mines

des Galles du sud et du comté de Monmouth, et membre de la Société géologique de Grande-Bretagne, exposant devant la Commission des mines les inconvénients du régime actuel, a fourni, à l'appui de sa déposition, deux plans de concessions contigues du pays de Galles qui en disent plus long que toutes les explications (1).

Nous les reproduisons à la fin de ce volume. Les lettres inscrites dans les divisions des plans désignent des propriétaires de mines différents. L'échelle est de un *inch* par *mille*, c'est-à-dire de 1 centim. 58 pour un kilomètre. On a ainsi, dans le premier plan, sur une superficie de 220 kilomètres carrés, 23 propriétaires d'exploitations différents, avec 37 parcelles séparées. Sur le plan II, pour la même superficie, 20 exploitants, avec 35 parcelles. Mais, ce qui est plus remarquable encore, c'est l'enchevêtrement des exploitations. Que l'on considère, par exemple, sur le plan I, les divisions A, B, C, D, E. C est enclavé dans les parcelles voisines et sans sortie directe. Sur la droite du plan, M possède deux minuscules îlots au beau milieu de L. Le propriétaire de la concession devra, pour les mettre en exploitation, ou creuser un puits dans chacun d'eux, en achetant le droit de passage au propriétaire de la surface de la parcelle L, ou pousser des galeries à travers le sous-sol de L, en payant, bien entendu, une indemnité pour le droit de passage. Le puzzle est encore plus embrouillé sur le plan II.

On a représenté en pointillé les failles qui existent dans les couches charbonnières. Considérez la situation de M. Une

(1) Questions 26.005 à 26.031 des *Minutes of Evidence*, pp. 1109 sq vol. II, et Appendices, troisième volume des *Minutes of Evidence*.

faille au beau milieu de sa concession va l'obliger, ou à creuser deux systèmes de puits ou à pousser à grands frais des galeries au travers de la faille. Dans d'autres cas, en D, par exemple, ou en G (plan I), les résultats seront pires encore. La faille se trouve près des limites de la concession, et les travaux seront peut-être si dispendieux, eu égard au profit à retirer, que l'exploitant préférera abandonner purement et simplement la parcelle étranglée entre la faille et la limite de bornage. Le charbon sera ainsi perdu pour jamais.

Qu'on imagine le gaspillage de temps, de moyens et de charbon auquel conduit une pareille situation.

On pourrait remédier, au moins partiellement, à ces inconvénients par l'institution d'un procédé de contrôle des concessions. L'État pourrait, sans acquérir les droits miniers d'une région, intervenir comme le fait l'État français pour octroyer des concessions, soit d'une façon régulière et générale, soit seulement dans des cas individuels, par des décrets d'expropriation publique. C'est la solution à laquelle s'est arrêtée la Commission d'enquête sur l'acquisition et l'évaluation de la terre.

D'autres (projet Duckham), proposent que l'État acquière la propriété des droits miniers et concède lui-même les baux et les licences d'exploitation.

Les partisans de la nationalisation proprement dite vont plus loin. Ils demandent que l'État se fasse exploitant. La nationalisation des gisements miniers, disent-ils, serait évidemment un progrès ; le gaspillage serait réduit dans de notables proportions, mais ce ne serait encore qu'un palliatif. L'exploitation ne sera vraiment économique et productrice

que du jour où la concentration de l'industrie minière aura été réalisée entre les mains de l'État.

Et ils font ainsi le procès des exploitations multiples.

Il y a, en Grande-Bretagne, 1.452 compagnies houillères ou propriétaires individuels exploitant 3.300 entreprises. Facilitez aux compagnies l'achat ou la location du sous-sol, donnez-leur les moyens d'acquérir dans de bonnes conditions les droits de passages ; il n'en restera pas moins que l'exploitation sera aux mains d'un millier et demi de compagnies ou de propriétaires individuels, aux ressources et aux connaissances limitées, agissant isolément les uns des autres, avec des moyens imparfaits, considérablement en retard sur l'état actuel de la science minière.

L'objection est certainement très forte. Le présent régime des exploitations minières conduit à un gaspillage inouï de moyens et matériaux.

Pour prendre les choses au commencement, les opérations de sondage sont très imparfaites. Les petites compagnies percent des puits et poussent des galeries un peu à l'aveuglette, en s'en rapportant aux lumières de spécialistes plus ou moins bien entraînés, n'ayant trop souvent que leur expérience et leur flair, sans la science générale qui permet de voir les choses de haut. Les grandes compagnies sont en meilleure posture à cet égard, mais leur puissance apparaît comme bien limitée encore si on la compare à celle des sociétés charbonnières américaines.

Si nous passons à l'exploitation proprement dite, nous voyons que l'extraction du charbon, et, d'une façon générale, le travail de la mine, se poursuivent trop souvent par des moyens primitifs. On a, dans le pays de Galles, des mines qui occupent

vingt personnes. Il ne faut pas demander à des entreprises de cette envergure d'employer la machinerie moderne. Le travail est lent, dangereux et coûteux. Tout d'abord, il requiert proportionnellement un plus grand nombre d'hommes. Ensuite, une série de machines de faible puissance et de type ancien demande pour sa mise en action une quantité de combustible beaucoup plus considérable qu'il n'en faudrait pour une machine unique, plus vaste et de construction moderne.

Enfin, en raison de l'insuffisance des moyens, une quantité considérable de charbon est perdue tous les ans. La plupart des petites usines trouvent plus avantageux de trier leur charbon au fond et de ne remonter que les produits de première qualité, que de faire les frais de force motrice et de machines nécessaires pour remonter les produits inférieurs à la surface. M. Frank Hodges (1), estime que 2.325.000 tonnes de charbon sont ainsi rejetées dans les mines chaque année. En Écosse, où les moyens d'exploitation sont extrêmement pauvres, on ne retire en charbon que 1,15 0/0 des matériaux abattus, pendant que dans le Lancashire, où la machinerie est plus développée, on atteint 8,31 0/0. Il faut, pour être juste, tenir compte de la richesse des gisements, et, bien que je n'aie pas de chiffres précis, je pense pouvoir affirmer que les couches sont plus homogènes dans le Lancashire qu'en Écosse. La moyenne générale de l'extraction pour le pays est de 4,7 0/0 des matériaux abattus. C'est un chiffre assez bas (2).

(1) *Nationalisation of the Mines*, p. 31.

(2) Cf. *Report of the Mining sub-Committee of the Coal Conservation Committee*.

La perte est peut-être encore plus considérable dans les districts très riches que dans les mines pauvres. Un filon de grande épaisseur demande, pour sa pleine exploitation, des moyens plus perfectionnés qu'un filon d'épaisseur moyenne. M. F. G. Meacham, déposant devant la Commission royale des mines de 1903-1905, estimait qu'avec les méthodes actuelles d'extraction, il y aurait 40 0/0 de charbon de perdu dans l'exploitation d'une couche de 24 pieds d'épaisseur qui s'étendait sur une surface de 4.000 hectares. Seule, une grande entreprise, disposant de larges moyens d'action, pourrait faire les travaux de soutènement nécessaires pour oser vider les entrailles de la terre d'un semblable volume de matériaux. Les petits exploitants doivent, évidemment, se contenter de sillonner la masse d'une série de galeries séparées les unes des autres par de larges piliers et par de fortes voûtes.

Une quantité considérable de charbon est également perdue par suite de l'insuffisance des appareils d'épuisement. Il y a, dans le Staffordshire, de larges gisements qui ont été abandonnés par suite de l'inondation des galeries. L'inconvénient de cet état de choses s'est fait si vivement sentir dans ce district, que le Parlement a dû, en 1873, passer une loi pour contraindre les exploitants de mines à coordonner leurs efforts et à établir une station centrale de pompage.

Les conditions de l'industrie minière, en Angleterre, justifient donc amplement la condamnation portée par Sir Richard Redmayne, l'inspecteur en chef des mines au Ministère de l'Intérieur, quand, le 11 mars 1919, il déclarait devant la Commission des mines que le présent système de propriété

individuelle des mines était une source de gaspillage extravagant (1).

J'indiquerai, d'après les partisans de la nationalisation, comme dernier argument contre le régime actuel des exploitations, le grand nombre des accidents survenus dans les mines. On a calculé qu'un mineur est tué, en Angleterre, toutes les six heures, et un blessé toutes les six minutes (2).

Le plus grand nombre de ces accidents est dû à des causes banales : chute des toits et des murs, accidents de cage, causes qui, disent les partisans de la nationalisation, seraient écartées en grande partie si les mines disposaient d'installations modernes et étaient exploitées par les procédés nouveaux en usage dans les pays étrangers. Les petits exploitants ne peuvent ou ne veulent, non plus, faire les frais des appareils de protection usités couramment dans la grande industrie. M. Sydney Webb a montré devant la Commission des mines qu'il revenait moins cher de payer les indemnités d'accidents que de prendre des mesures adéquates pour prévenir les accidents. Il en a conclu, peut-être pas entièrement à tort, que certains exploitants voient d'un cœur assez léger les accidents et les pertes de vies humaines survenus dans leurs mines.

L'argument ne me paraît pas cependant d'une force très grande.

On peut affirmer, sans doute, qu'il est toujours possible de faire plus dans la voie de la prévention des accidents, et que l'Administration, avec les moyens qu'elle a à sa dis-

(1) *Minutes of Evidence*, p. 210, question 5.208.

(2) Frank HODGES, *Nationalisation of the Mines*, introduction, p. iv.

position, serait mieux à même que les particuliers de veiller à la sécurité de l'ouvrier, mais si l'on consulte les statistiques, on s'aperçoit que le nombre des accidents de mines, mortels ou non, est proportionnellement moindre en Angleterre que dans la plupart des autres pays, où l'industrie est cependant plus groupée.

On constate, par exemple, que, pour la période de dix années comprise entre 1903 et 1912, la moyenne annuelle des accidents mortels par 1.000 personnes employées dans les mines de charbon, au fond ou à la surface, a été pour l'Angleterre de 1,33, contre 1,70 pour la France, 2,17 pour l'Allemagne (où l'État possède 1/3 des exploitations minières), 1,80 en Hollande, 3,43 au Japon, 2,79 en Russie, 3,60 aux États-Unis. Seule, la Belgique a une proportion d'accidents moindre que celle de la Grande-Bretagne.

Le nombre des accidents mortels, proportionnellement au tonnage extrait, est, pour la même période, de 4,85 par million de tonnes métriques pour l'Angleterre, 8,54 pour la France, 6,64 pour l'Allemagne, 9 pour la Hollande, 29,10 pour le Japon, 17,83 pour la Russie, 5,98 pour les États-Unis et 6,14 pour la Belgique (1).

Tout en admettant, avec les partisans de la nationalisation, que l'on peut faire mieux encore, il faut bien reconnaître que la situation est, sous le rapport de la sécurité des ouvriers mineurs, extrêmement favorable dans les mines anglaises. Le système d'inspection créé par le Coal Mines Act 1911 semble fonctionner à merveille.

(1) *Statistiques* de M. William WALKER, inspecteur en second des mines au Home office, publiées p. 196 et 197 du vol. III des *Minutes of Evidence* de la Commission des Mines de 1919.

Il convient de tenir compte, pour apprécier à leur juste valeur ces statistiques, des qualités naturelles de la race.

D'une façon générale, le nombre des accidents est relativement restreint dans l'industrie anglaise. Un Français qui séjourne quelques années en Angleterre est toujours agréablement surpris du petit nombre des accidents de chemin de fer dans ce pays. En deux ans, je n'ai ouï parler que d'un seul accident où le nombre des morts ait atteint le chiffre de 16, et de 10 au plus où il y ait eu mort d'homme. Et la presse, avec ses journaux à 24 pages, n'est pas à court de place pour enregistrer les accidents.

Je n'ai pas les statistiques comparées, pour l'étranger, de la mortalité du fait de maladie, mais, là encore, la situation doit être favorable, car la mortalité par maladie chez le mineur anglais est bien inférieure à la mortalité moyenne du pays, de sorte que, malgré que la mortalité du fait d'accident soit double de la mortalité moyenne, la mortalité générale chez les mineurs est encore inférieure à la mortalité générale moyenne. Voici les chiffres donnés le 14 mai 1919, à la Commission des mines, par le Dr Haldane, directeur du Laboratoire de recherches des propriétaires de charbon. (1)

MORTALITÉ PAR 1.000 HABITANTS				
AGE	15 à 25 ans	25 à 35 ans	35 à 45 ans	45 à 55 ans
Population masculine	3.5	6.3	10.9	18.7
Mineurs	3.8	5.1	8.0	15.2

(1) Ces chiffres couvrent une période de dix ans et sont tirés du dernier rapport décennal du *registar general* sur la mortalité professionnelle.

Cf. *Coal Industry Commission, Minutes of Evidence*, vol. II, p. 738.

Il y a 60 ans, la mortalité générale des mineurs était supérieure de 1/3 à la mortalité moyenne. C'est la preuve que la situation privilégiée de l'industrie minière au point de vue de la santé des ouvriers n'est pas seulement due au fait que, seuls, les individus exceptionnellement sains et forts se livrent au travail des mines, mais aussi aux mesures sanitaires prises par les chefs d'entreprise, sous le contrôle du gouvernement. Si donc les avocats de la nationalisation peuvent prétendre à améliorer encore la situation, ils ne sont pas autorisés à dresser un réquisitoire trop sévère sur ce point contre le régime actuel. Le même jugement peut être porté sur la question du bien-être des ouvriers. On peut toujours améliorer les conditions de vie d'une classe de la population, mais il faut reconnaître que la situation des mineurs anglais est, dès maintenant, mises à part les considérations sur la dureté des conditions du travail, privilégiée si on la compare à celle des ouvriers des autres industries.

Tels sont les grands points de l'acte d'accusation des avocats de la nationalisation contre le régime actuel des mines. En regard, ils dressent un tableau enchanteur du système idéal qu'ils imaginent. Tout d'abord, disent-ils, sous le régime de la nationalisation, le sourd antagonisme qui existe entre employés et employeurs disparaîtrait. Les ouvriers, ayant conscience qu'ils travaillent non plus pour augmenter les profits d'un patron et les dividendes des capitalistes, mais pour le bénéfice de la nation tout entière, deviendraient les collaborateurs consciencieux et zélés de la direction.

La participation à la direction de l'entreprise, et non plus seulement la participation aux bénéfices, qu'ils dédaignent, apporterait un élément d'intérêt dans leur travail. L'ouvrier

ne serait plus la machine à produire du travail qu'il est aujourd'hui. On s'adresserait à son intelligence et à ses sentiments. Ces conditions nouvelles amèneraient rapidement une augmentation considérable de la production. C'en serait fini des grèves et des disputes ouvrières. Les mineurs, familiarisés avec le mécanisme de l'entreprise, ses difficultés et ses risques, ne feraient plus de demandes qui ne soient strictement justes et raisonnables. Le souci du bien public, aussi, les écarterait des résolutions extrêmes. N'étant plus contraint à donner ses peines pour satisfaire l'égoïsme d'un patron, le travailleur se retrouverait ce qu'il est naturellement, un être de cœur et de raison, et il ferait désormais sa besogne avec l'entrain qu'on apporte à la conduite d'une affaire qui est vôtre.

L'abondance des moyens dont disposerait l'État serait un autre facteur d'une exploitation productive et économique.

Un corps d'ingénieurs choisis parmi les meilleurs que possède la nation et bien entraînés à ce travail spécial s'occuperait de relever la carte géologique du sous-sol de la Grande-Bretagne. Ce serait un travail qui profiterait à des générations.

Ainsi guidé par ces experts, l'État installerait sur les points les plus favorables un petit nombre d'exploitations pourvues de tous les moyens les plus modernes. Finies les luttes avec les propriétaires de mauvaise volonté. L'État, dans le sous-sol, serait chez lui, et, pour les parcelles de surface qui lui seraient nécessaires, il les exproprierait au nom de l'utilité publique. C'en serait fait du gaspillage de main-d'œuvre, d'argent et de matériaux du système actuel. L'État-major administratif serait réduit au minimum. Les intermédiaires disparaîtraient en partie. L'exploitation serait conduite selon les indications de la science moderne. Des stations centrales

d'énergie électrique seraient érigées et elles fourniraient la force motrice à tout un district houiller, en même temps qu'elles augmenteraient le bien-être des populations en leur donnant la lumière à bon marché.

La puissance des moyens permettrait de tirer d'un gisement tout ce qu'il peut donner. Le charbon que le petit exploitant dédaigne serait utilisé dans des foyers spéciaux pour la production de l'énergie électrique. Les déchets eux-mêmes seraient recueillis et traités pour leurs sous-produits.

Une économie considérable serait réalisée dans la répartition du charbon. La suppression de la concurrence simplifierait les opérations commerciales. Des dépôts de charbon seraient créés dans chaque district industriel, et les consommateurs, chefs d'usines ou particuliers, y trouveraient toutes les qualités de houille qui leur sont nécessaires. On ne verrait plus, comme maintenant, des industriels, pris de court ou n'ayant pas réussi à conclure un marché, aller chercher leur charbon à des centaines de kilomètres de chez eux, alors qu'ils auraient pu le trouver à leur porte.

Les résultats obtenus par le département des mines pendant la guerre peuvent donner une idée de l'économie qui pourrait être réalisée par le contrôle de la distribution. On estime que cet organe a économisé 700.000.000 de tonnes-milles par an.

Le système de vente au détail du charbon serait réorganisé. On éliminerait le plus possible l'intermédiaire qui, au point de vue de la production, n'est qu'un rouage inutile et encombrant. On simplifierait la machine. Au lieu d'avoir à Londres, par exemple, 2.280 marchands de charbon (1),

(1) HODGES, *Nationalisation*, p. 100.

avec des bureaux et des magasins séparés, on installerait trois ou quatre grands dépôts de quartier pourvus de tous les moyens modernes de transport et de manutention. On peut juger des économies qu'il est possible de réaliser dans cette voie lorsque l'on sait que les frais de distribution du charbon pour les usages domestiques, à Londres, s'élèvent à trois millions de livres sterling par an. Cela représente 12 shillings 10d par tonne, non compris les frais de transport de la mine à Londres (1).

Enfin, la nationalisation permettrait de régulariser la production. Une étude méthodique des marchés, conduite par les experts de l'État, permettrait d'éviter les crises de surproduction et de chômage. Et, au cas où, en dépit des prévisions, une crise se produirait, l'État, disposant de capitaux considérables, pourrait continuer l'exploitation en constituant des stocks, alors qu'aujourd'hui les propriétaires des petites entreprises, surpris par la tempête, suspendent l'extraction en attendant de savoir d'où le vent souffle.

L'État disposerait d'ailleurs des moyens les plus puissants pour ouvrir de nouveaux marchés à l'industrie houillère. Il serait possible, également, par une organisation méthodique, d'obtenir des conditions de fret plus favorables.

En un mot, l'exploitation directe par l'État, avec monopole, présenterait, décuplés et centuplés, tous les avantages de la grande industrie sur les petits ateliers et tous ceux des grands magasins sur la petite boutique de quartier.

Le tableau est sans doute fort beau. Les adversaires de la réforme prétendent qu'il est peint d'imagination. Ils se représentent, eux, d'une façon toute différente la situation de l'industrie houillère nationalisée.

(1) HODGES, *Nationalisation*, p. 100.

CHAPITRE III

Les objections à la Nationalisation

La grande objection que l'on fait, partout, au principe de la nationalisation, c'est l'incapacité de l'État comme chef d'industrie, « l'inefficience » des entreprises nationalisées. C'est devenu un lieu commun, une vérité d'évidence que l'on ne se donne même plus la peine de discuter, que le travail de l'État est cher et improductif.

Les opérations commerciales de l'État pendant la guerre ont enrichi jusqu'à l'infini la liste des exemples. Scandales des munitions, scandales de l'aviation, scandales de la liquidation des stocks, sont des manchettes que l'on a accoutumé, en tout pays, à trouver en bonne place dans son journal.

Nous pensons que les exemples du temps de guerre n'apportent que des arguments incomplets, à cause des conditions anormales dans lesquelles ont travaillé les gouvernements belligérants et, dans une certaine mesure aussi, les gouvernements neutres. On n'avait pas le choix, il fallait aller vite, la question de prix de revient ne comptait plus. Ce qui importait uniquement, c'était d'obtenir le matériel nécessaire. C'était,

pour les peuples, une question de vie ou de mort, et rien d'étonnant à ce que l'on ait puisé de façon libérale dans le trésor public. Rien d'étonnant, non plus, à ce que des organisations d'une envergure telle qu'on n'en avait jamais imaginé de pareilles, improvisées à la hâte avec un personnel de fortune, n'aient pas donné les résultats financiers que l'on peut légitimement attendre d'une machine commerciale dont les rouages ont pu être dressés et polis à loisir.

On peut donc faire bon marché, je crois, des arguments contre la nationalisation tirés de l'œuvre de guerre de l'État. Les objections basées sur les services étatisés normaux du temps de paix sont d'une portée plus grande et pèsent d'un plus grand poids dans la balance du pour et du contre.

On a cité le cas des chemins de fer de l'État français comme un des plus typiques. L'acte d'accusation dressé par M. Pierre Leroy-Beaulieu a été traduit en anglais et commenté avec passion. L'exploitation des chemins de fer d'État, en Suisse et en Italie, a également fourni des armes de choix.

On a argué aussi des résultats inférieurs obtenus dans les mines d'État en Allemagne. Des témoins ont longuement insisté sur ce point dans leurs dépositions devant la Commission des mines de 1919. Des chiffres impressionnants ont été fournis (1).

A ces objections, les partisans de la nationalisation répondent en donnant de longues listes d'entreprises d'État exploitées avec succès et à la satisfaction générale des consommateurs. Sir Leo Chiozza Money a consacré un ouvrage

(1) Voir, à l'Appendice A, une note sur les mines nationales prussiennes.

du plus haut intérêt au « triomphe de la nationalisation » (1). Il y expose les résultats obtenus par l'État anglais pendant la guerre dans ses usines de munitions, dans le contrôle des chemins de fer et de l'industrie charbonnière et des transports maritimes, dans la réglementation du ravitaillement, etc. Le tableau qu'il dresse est impressionnant ; mais on peut faire à ce panégyrique la même objection que nous faisons tout à l'heure aux critiques de l'État. Les conditions du temps de guerre ne sont pas les conditions normales. La puissance des résultats obtenus par les entreprises de l'État ne tient peut-être tant à la supériorité intrinsèque des méthodes employées qu'aux circonstances spéciales dans lesquelles elles ont été mises en œuvre. Le pays tout entier était mobilisé. Les activités étaient enrégimentées sous une règle sévère qui ne tolérait aucune faiblesse. Un principe d'action supérieur fouettait les énergies. Les esprits étaient tendus vers le but vital à atteindre et, si beaucoup, dans les services de guerre, ont, à la faveur du contrôle relâché, pris du bon temps, le plus grand nombre a fourni un effort qu'ils n'auraient certainement pas donné pour un service public du temps de paix.

Les exemples qu'un autre auteur, M. Émile Davies, conseiller du comté de Londres, nous donne d'entreprises créées et exploitées avec succès par l'État sont plus concluants. On les trouvera dans ses deux ouvrages : *The State in business* et *The Case for Nationalisation* (2). On y verra l'État inter-

(1) Sir Leo CHIOZZA MONEY, *The Triumph of Nationalization*, London and New-York, Cassell, 1920.

(2) A. Emil DAVIES, *The State in business*, new edition, London, Bell, 1920 ; *The Case for Nationalization*, London Allen et Unidin, 1920.

venir dans la production et la circulation des richesses, comme propriétaire de terres, de forêts, de minerai, producteur de lumière et de force, exploitant des mines, fabricant, entrepreneur de constructions, propriétaire de chemins de fer, banquier, hôtelier, manager théâtral, assureur, etc.

L'un des exemples les plus intéressants paraît être celui de la Commonwealth Bank of Australia. Créée en 1912, *sans un penny de capital*, cet établissement national possédait, au 30 juin 1919, un compte de dépôts créditeur de 65.000.000 de livres sterling, pendant que toutes les autres banques d'Australie réunies ne représentaient qu'un total de 176 millions de livres sterling. En six ans, l'État australien avait donc attiré à lui le quart de l'industrie bancaire du pays. La banque possède, en Australie, 2.776 caisses d'épargne indépendantes ou rattachées aux bureaux de poste, et le nombre de ses disposants atteint 489.010. La Commonwealth Bank a réalisé, chaque année, de fort honnêtes profits et elle a constitué un fonds de réserve de 1.534.298 livres sterling (cf. Davis, *The Case*, etc., p. 75, et prospectus de la Banque).

Les partisans de la nationalisation font remarquer, de plus, qu'il ne faut pas juger de la valeur d'une entreprise seulement par les bénéfices qu'elle procure aux porteurs d'obligations, mais surtout par les services qu'elle rend à la société. « Si une entreprise, dit spirituellement quelqu'un, paie 5 0/0 de dividendes en fournissant du bon pain et de bonnes maisons à la population, pendant qu'une autre, avec un capital égal, donne 15 0/0 en vendant au public de l'eau parfumée dont une puissante publicité a fait une panacée, la seconde entreprise est regardée comme infiniment supérieure à la première ».

Un bon exemple de ce que peut faire l'État - patron

pour le bénéfice de la communauté, était, avant la guerre, celui des chemins de fer belges, qui ne réalisaient pas de gros bénéfices, mais qui fournissaient le transport le meilleur marché de toute l'Europe. On pourrait dire la même chose des chemins de fer de l'État français, qui, rachetés dans des conditions déplorables, étaient devenus un des premiers réseaux de France pour le confort et la vitesse des trains.

Certains veulent bien admettre que l'État n'est pas absolument incapable de diriger avec succès une entreprise, mais ils objectent à la nationalisation des mines la complexité de l'exploitation. « Il n'y a pas deux mines semblables, disent-ils. Il n'y a pas de « standardisation » de l'exploitation possible. Les méthodes qui donneront de bons résultats dans le Yorkshire échoueront dans le pays de Galles.

« Au lieu de directeurs, de managers expérimentés qui ont passé une partie de leur vie dans la mine qu'ils sont appelés à diriger, vous aurez des ingénieurs formés par les écoles gouvernementales, nourris de chiffres et d'idées générales, mais sans connaissances pratiques, sans la moindre idée des difficultés auxquelles ils vont se heurter dans le district particulier où ils seront appelés à exercer leur activité. L'objection a son poids. Turgot avait déjà dit, dans son remarquable mémoire sur l'industrie minière, que l'exploitation par l'État ne pouvait donner de résultats satisfaisants que dans un petit État et dans le cas de mines extrêmement riches et de peu d'étendue où les procédés d'exploitation pourraient être uniformisés.

On reproche surtout à l'État sa bureaucratie, le « red tape », comme on dit ici, d'après la couleur du ruban rouge qui est

employé dans les ministères pour réunir les documents. On lui reproche de tuer chez ses fonctionnaires l'esprit d'initiative.

Le danger existe, certainement, répondent les partisans de la réforme, mais on peut y remédier. L'État s'adaptera peu à peu à ses fonctions nouvelles. Une nouvelle classe d'employés pourra être créée, composée d'hommes qui auront été formés aux méthodes industrielles. Si les fonctionnaires administratifs manquent d'initiative, c'est que leur service n'en comporte pas. Placez-les dans un poste où ils aient, chaque jour et à chaque instant, l'occasion d'agir par eux-mêmes, il n'y a pas de raison qu'ils ne se montrent pas aussi bons chefs au service de l'État qu'au service des porteurs d'actions ou d'obligations. C'est l'argument que Lord Haldane exposait, en 1919, dans un discours prononcé devant les étudiants de l'Université de Cambridge:

« Ce n'est pas ici, disait-il, le lieu d'examiner si les mines et
« les chemins de fer doivent être nationalisés. Peut-être ne le
« seront-ils jamais, mais peut-être aussi le seront-ils bientôt.
« En tout cas, c'est là une éventualité à laquelle nous devons
« songer sérieusement à nous préparer. Un des principaux
« arguments contre la nationalisation est que les employés
« de l'État sont peu aptes à la conduite d'une entreprise
« industrielle. Cela est vrai, mais une éducation nouvelle
« pourrait être organisée, qui préparerait les fonctionnaires
« à leurs nouvelles fonctions, et c'est le rôle et le devoir des
« universités de créer cet enseignement ».

Les industriels qui, pendant la guerre, ont eu à travailler avec des fonctionnaires sont d'ailleurs unanimes, en Angleterre comme en France, à reconnaître qu'ils ont rencontré parmi eux des hommes absolument remarquables, des orga-

nisateurs de première valeur. Dans un grand nombre de cas, ils ont donné corps à leur opinion en sollicitant des désertions au profit de leurs propres entreprises.

On dit que les chefs d'entreprises devenus fonctionnaires et dépouillés de tout intérêt personnel dans l'affaire dont ils seront un rouage ménageront leurs efforts. C'est peut-être se faire une opinion par trop pessimiste de la nature humaine. La guerre a prouvé que l'homme peut connaître d'autre mobile de ses actions que l'intérêt privé. L'amour du bien public est heureusement une notion qui n'est pas encore complètement éteinte chez les nations civilisées. On pourrait même dire, je crois, que dès que l'homme a atteint un certain niveau d'éducation, il est plus sensible au sens de la responsabilité qui pèse sur lui qu'à la voix de son intérêt personnel. Quel est l'homme investi d'une charge quelconque, même la plus humble, dans une vaste organisation, affaire commerciale, banque, journalisme, qui ne s'est pas surpris à penser ou à dire « Je ne ferais certainement pas cela pour moi... mais il *faut* que ce soit fait... » ?

On dirait même que plus l'entreprise est anonyme, plus les dévouements se font sincères. Le commis unique du boutiquier du coin parle avec haine et amertume du « singe ». Le modeste employé de la grande banque dit orgueilleusement, lorsqu'il parle de sa maison : « Nous ».

Les mineurs se proposent d'ailleurs de remédier aux inconvénients de la bureaucratie et de la centralisation par l'introduction de l'élément ouvrier dans la direction. Nous verrons plus loin les propositions faites en ce sens par la Fédération des mineurs et par le juge Sankey. Mais les adversaires de la nationalisation voient dans ces projets un danger de plus,

une menace pour la liberté du travail et de l'industrie. La tyrannie du syndicalisme, disent-ils, sera bien autrement lourde que celle du capitalisme.

Il faut reconnaître que des faits récents de l'histoire sociale d'Angleterre fournissent matière à réflexion. Les trade-unions se montrent parfois d'un égoïsme intransigeant et semblent ne viser à rien moins qu'au monopole du travail. Depuis plusieurs mois, le gouvernement anglais supplie les syndicats du bâtiment d'ouvrir leurs rangs à 50.000 démobilisés. Les trade-unions ont toujours refusé, alléguant que l'introduction de 50.000 nouveaux travailleurs dans la profession aurait pour effet de diminuer les chances d'emploi de leurs membres réguliers. La classe ouvrière a fourni là à ses adversaires l'une de leurs armes les plus redoutables. On peut craindre à juste titre que le mineur devenu maître de la mine et investi d'un monopole ne fasse bon marché des intérêts du consommateur et de ses camarades des autres industries.

On peut aussi redouter que la nationalisation ne favorise les interventions des politiciens au détriment de la justice et de la bonne marche de l'entreprise. L'argument ferait plus d'impression en France qu'ici. La puissance personnelle du parlementaire anglais est assez mince, et il est rare qu'on s'adresse à lui pour obtenir un service individuel. Le plus souvent, il est un inconnu dans sa circonscription. On vote pour un parti bien plus que pour un homme, et l'Angleterre ignore généralement les petitesse de la politique de clocher. Enfin, la publicité qui entoure les actes de l'État est, en elle-même, une garantie contre les abus.

On pourrait redouter plus justement le chantage que les

mineurs pourraient exercer sur le gouvernement par la menace d'une grève générale, mais le danger ne saurait être sensiblement plus grand qu'à présent. Depuis 1916, les mineurs ont posé maints ultimatum au gouvernement, qui ont toujours été obéis. Qu'une menace de grève se produise, et, après les premiers pourparlers de forme entre patrons et ouvriers, c'est le gouvernement qui prend la place des employeurs pour tenter de trouver un terrain d'entente. Et, même, la tâche du gouvernement est rendue plus difficile qu'elle ne le serait dans le cas d'une industrie nationalisée, car le patron assiste en tiers à la discussion, et quand l'accord a été conclu avec les ouvriers, il faut encore lutter pour le faire accepter aux employeurs. Avec la nationalisation, l'État aurait au moins l'avantage d'être le seul maître chez lui.

Certains théoriciens font aux partisans de la nationalisation des mines la concession de reconnaître le bien-fondé de leurs arguments. Ils admettent que l'industrie charbonnière serait placée, sous ce régime, dans de bien meilleures conditions de prospérité, mais ils redoutent de consacrer par cette réforme un principe pernicieux. Il y va, disent-ils, du sort de la propriété privée. Si l'on nationalise les mines, il n'y a pas de raison que l'on n'accorde pas satisfaction aux socialistes sur les autres articles de leur programme, qu'on ne nationalise pas les chemins de fer, les banques, la terre. Il n'y a pas de raison pour qu'on ne fasse de l'État le propriétaire et le maître universel.

Que la nationalisation des mines soit un pas fait vers le communisme, c'est indéniable, mais tous les progrès de notre civilisation ont été faits dans le sens du communisme. Du moment où l'État crée des services publics, du moment où

il fonde des hôpitaux, où les plus pauvres auront à leur chevet les sommités de la science médicale, du moment où l'on fait de l'impôt progressif, on fait du communisme. Va-t-on s'opposer à toutes réformes sociales, sous prétexte qu'elles encouragent les aspirations des masses vers l'égalité ?

J'admets plus volontiers l'objection de ceux qu'éffraie l'envergure de l'expérience que les réformistes veulent tenter. Bouleverser ainsi, de fond en comble, au moment où la nation se relève péniblement de la plus formidable crise qu'elle ait jamais traversée, les conditions d'existence d'une industrie sur laquelle repose la vie de l'Angleterre, est une mesure grave et dont il convient de peser à loisir toutes les conséquences possibles avant d'en décréter l'application.

CHAPITRE IV

La lutte politique pour la Nationalisation

C'est en 1887 que le Gouvernement manifesta pour la première fois l'intention d'étudier une réforme du régime des « royalties ». Cette année-là, un rapport fut demandé aux agents diplomatiques et consulaires de Grande-Bretagne sur la législation et la pratique des pays étrangers relativement aux droits régaliens sur le sous-sol (1).

A ce moment-là, un mouvement très vif se manifestait en Angleterre pour la modification du système des rentes minières. Les grandes compagnies charbonnières se trouvaient gênées dans le développement de leurs entreprises par la complication du régime foncier et la mauvaise volonté des propriétaires terriens. Elles réclamaient du Parlement des pouvoirs particuliers pour l'achat des gisements miniers. Cette agitation aboutit à la nomination, le 19 août 1889, d'une Commission royale dite Commission des « royalties », qui reçut pour mission d'enquêter sur la situation de l'industrie minière au regard des droits régaliens et de proposer telles réformes qu'elle jugerait expédientes (2).

(1) *Report on Rent and Royalties in Foreign Countries*, documents parlementaires, année 1887, vol. LXXXI, III.

(2) Ordre de Victoria (19 août 1889). *Royal Commission appointed to inquire into the subject of Mining Royalties*.

Les travaux de la Commission durèrent trois ans. Une masse considérable d'informations fut recueillie. Des délégués de tous les districts miniers, des représentants des ouvriers et des patrons furent entendus.

La Commission se préoccupa tout particulièrement de connaître les systèmes suivis à l'étranger. Le régime français retint longuement son attention. M. Raoul Duval, directeur de la Banque de France, et M. Émile Aguillon, professeur à l'École des Mines, furent invités à venir déposer devant la Commission et leurs exposés furent écoutés avec le plus vif intérêt (1893).

Cinq rapports furent successivement déposés, au fur et à mesure que les travaux avançaient. Le rapport final, contenant les conclusions de la Commission, est du 24 mars 1893. Les signataires du rapport énuméraient les inconvénients multiples du régime anglais des mines, mais leur conclusion était qu'il n'y avait pas lieu de recourir à une action législative.

« Nous sommes d'avis, disaient-ils, que le système des
« royalties n'a pas nui au développement général des res-
« sources minières du Royaume-Uni, ni au commerce d'ex-
« portation du charbon.

« Nous ne considérons pas que le taux de ces redevances
« ni les conditions sous lesquelles les contrats sont conclus
« soient de nature à nécessiter une intervention législative ;
« mais nous recommandons que des mesures soient adoptées
« pour remédier à la situation dans les cas où les fermiers de
« droits miniers seraient empêchés par des causes échappant
« à leur contrôle d'exploiter les gisements miniers qu'ils ont
« pris à bail, et aussi dans les cas où certaines restrictions

« ont été apportées dans les contrats concernant la cession
« et la rétrocession des baux miniers ».

Dans le corps de leur rapport, les Commissaires faisaient allusion à quelques propositions qui avaient été faites devant eux pour la nationalisation du charbon.

« Il peut être utile, disaient-ils, de dire un mot ici des
« opinions qui ont été exprimées par quelques-uns des repré-
« sentants des mineurs, spécialement des mineurs d'Écosse,
« en faveur de ce qu'on appelle la nationalisation des gise-
« ments miniers, c'est-à-dire l'acquisition par l'État de la
« totalité des richesses souterraines de ce pays, actuellement
« exploitées ou non, et leur possession pour le bénéfice du
« pays.

« Les arguments mis en avant par les témoins sont la sécu-
« rité, le confort et le bien-être des mineurs et l'économie qui
« pourrait être réalisée dans le travail des mines.

« Il ne fut pas suggéré, excepté de façon indirecte et dans
« un très petit nombre de cas, que l'État donnât des auto-
« risations d'exploiter sans qu'aucune redevance fût versée
« par le bénéficiaire.

« Quelques témoins exprimèrent l'avis que l'État prît
« possession des gisements sans payer aucune compensation
« aux propriétaires. D'autres furent d'avis que l'État, non
« seulement ait la possession des gisements miniers, mais
« encore qu'il les exploitât lui-même directement.

« Les suggestions faites en faveur de la nationalisation
« des gisements ne furent pas approuvées par les autres
« représentants des mineurs. M. Fenwick, membre du Parle-
« ment, et M. Young, furent d'avis contraire. M. Cowey nia
« que cette opinion fût en faveur dans le Yorkshire. M. As-

« pinwall se montra aussi opposé à la suggestion, bien qu'il
« fût en faveur de l'imposition d'un impôt sur les gisements
« miniers, de façon à faire bénéficier la communauté de cette
« richesse naturelle (1). Aucune suggestion ne fut faite en faveur
« de la nationalisation des gisements miniers par aucune des
« associations de concessionnaires de baux, et les représen-
« tants de ces concessionnaires que nous avons interrogés sur
« ce point ont manifesté une préférence décidée pour le main-
« tien de la loi actuelle de la propriété minière ».

La nationalisation des mines, aussi bien que celle du charbon, étaient donc ainsi écartées.

Les mineurs, cependant, ne renonçaient pas à la lutte. Le 17 novembre 1893, MM. Keir Hardie, Clark, Murray, Mac Donald et quelques autres membres du Parlement déposaient à la Chambre des Communes une proposition de loi pour la nationalisation des gisements miniers et des mines de Grande-Bretagne et d'Irlande, et pour l'exploitation directe par l'État. (2)

Les auteurs du projet admettaient le principe d'une compensation pour les possesseurs actuels des droits miniers. Les indemnités devaient être payées en bons portant intérêt au taux courant. L'exploitation des mines devait être contrôlée par un département des mines, à la tête duquel se trouverait un président, membre du Parlement.

La proposition de loi ne vint pas à discussion.

(1) Un impôt spécial sur les mines fut créé par le *Finance Act* de 1910, dû à M. Lloyd George.

(2) *A Bill to nationalise the Mines and Minerals of Great Britain and Ireland and to provide for the Working of the same; Bill 466, 17 nov. 1893.*

Il faut attendre plusieurs années pour trouver une nouvelle tentative d'action parlementaire en faveur de la nationalisation. Des interventions isolées furent bien faites, de temps à autre, à la Chambre des Communes, sous forme de questions au gouvernement ou d'observations, au cours d'un débat, mais aucune proposition de loi nouvelle ne fut présentée avant 1912. Les mineurs sentaient que les temps n'étaient pas favorables à la réforme.

Aux environs de 1910, divers événements politiques décidèrent la Fédération des Mineurs de Grande-Bretagne à tenter un nouvel effort. Elle fit préparer une proposition de loi. Le 9 juillet 1913, MM. Stephen Walsh, Tyson Wilson, James Parker et quelques collègues présentaient à la Chambre des Communes un Bill « à l'effet de nationaliser les mines de charbon et les gisements miniers du Royaume-Uni et de faire provision pour la distribution et la vente nationales du charbon ».

La proposition de loi prévoyait la création d'un ministère des mines qui devrait prendre en mains la direction de toutes les exploitations. Une juste indemnité devait être payée aux propriétaires d'entreprises, mais toute compensation était refusée aux propriétaires fonciers pour l'abandon de leurs droits sur le sous-sol.

L'indemnité, versée une fois pour toutes, devait être égale au produit en shillings du chiffre en tonnes de la production annuelle moyenne multiplié par un coefficient de 10 ou de 12, suivant que la production était supérieure ou non à 100.000 tonnes par an. Cela donnait une somme globale de 135 millions de livres sterling, qui devait être payée en titres d'État portant intérêt à 3 0/0.

Le Ministre des Mines recevait de larges pouvoirs d'expropriation.

Aucun bail d'exploitation ne devait être consenti par l'État aux particuliers.

Les ouvriers et employés des mines conservaient tous leurs droits à faire partie des trade-unions et à participer aux luttes industrielles et politiques.

Vint la guerre. Pendant cinq années, l'attention du Parlement fut trop occupée des grands problèmes de la défense nationale pour qu'aucun effort put être utilement tenté pour l'attirer sur la question de la nationalisation des mines. Mais dès que, l'armistice signé, il fut question de supprimer le contrôle des mines, les mineurs recommencèrent à s'agiter.

Au début de janvier 1919, ils formulèrent de nouvelles revendications. Le 9 janvier, les membres de l'Exécutif de la Fédération étaient reçus par M. Lloyd George à Downing street et lui exposaient les demandes des hommes. Les délégués se retirèrent sans avoir reçu de promesses définitives, mais avec l'impression que le ministre était favorablement disposé à l'égard des mineurs.

Cinq jours après, une conférence nationale des mineurs s'ouvrait à Southport. Les délégués des districts miniers y formulèrent leurs revendications définitives : la journée de six heures, une augmentation de 30 0/0, la nationalisation des mines et un traitement préférentiel pour la démobilisation.

Les négociations reprirent avec le gouvernement, qui proposa un compromis.

Les offres suivantes furent faites le 12 février à la conférence des mineurs de Southport :

Le gouvernement était disposé à accorder immédiatement une augmentation de 1 shilling par jour, afin de compenser l'augmentation du coût de la vie. En ce qui concerne la journée de six heures et la nationalisation, le gouvernement déclarait « qu'il considérerait avec sympathie le désir général chez les travailleurs de conditions de vie meilleures, mais qu'il ne pouvait prendre de décision de cette importance avant de s'être rendu compte par une enquête de l'effet probable que l'adoption de ces mesures aurait sur la situation industrielle générale et sur toute la vie de la nation ». Le gouvernement proposait, en conséquence, de nommer immédiatement une commission dans la composition de laquelle seraient appelés des représentants des mineurs, et qui mènerait une enquête sur :

1) La durée de la journée de travail, les salaires, les frais de production, les prix de vente, les bénéfices, les « royalties » et l'organisation présente de l'industrie.

2) Les projets pour une organisation nouvelle de l'industrie minière.

3) Les effets probables de ces nouvelles formes d'organisation sur le développement de l'industrie et la vie économique du pays.

La conférence rejeta ces offres et vota, le lendemain, une motion recommandant l'institution d'un referendum parmi les mineurs sur la question d'une grève générale. Au cas où une majorité des deux tiers se prononcerait en faveur de la cessation du travail, la grève devait commencer le 15 mars suivant.

Quelque temps avant la conférence de Southport, la Fédération des Mineurs avait constitué avec les trade-unions des

cheminots et les associations des ouvriers des transports une vaste union de syndicats qui avaient pris le nom de Triple alliance. Cette organisation nouvelle, avec ses 2 millions d'adhérents, se déclara solidaire des mineurs dans leurs revendications. Le 16 février, la Fédération des Mineurs adoptait une résolution invitant le Comité exécutif à prendre les dispositions nécessaires « pour amener la Triple alliance à formuler immédiatement une politique commune dans le but de déjouer les efforts qui étaient faits à ce moment pour rétrocéder à l'entreprise privée le contrôle des mines, des chemins de fer et des transports maritimes, les mineurs étant convaincus que la propriété privée dans ces industries essentielles serait un retour en arrière et irait contre les intérêts les plus immédiats des travailleurs ».

Le résultat du referendum des mineurs fut annoncé le 24 février. A une énorme majorité, les hommes s'étaient prononcés en faveur de la grève générale.

Le gouvernement décida de hâter la nomination de la commission minière. Il demanda des pouvoirs au parlement et, le 26 février, était votée une loi autorisant le gouvernement à nommer une commission pour faire enquête sur la situation de l'industrie minière.

Les points sur lesquels la commission devait porter son attention étaient ceux qui avaient été indiqués à la conférence des mineurs à Southport : durée de la journée de travail, salaires, profits des propriétaires d'entreprises, conditions du travail dans les mines et étude de projets en vue d'une organisation nouvelle de l'industrie charbonnière, « soit sur la base du régime actuel, soit sur la base du contrôle-joint, de la nationalisation ou sur toute autre base ».

Pour gagner la bonne volonté des mineurs et les amener à attendre, avant de cesser le travail, le résultat de l'enquête, le gouvernement fit la place très large dans la commission aux représentants des mineurs. La Fédération fut d'abord invitée à nommer directement quatre délégués, pendant que les patrons mineurs devaient se contenter de trois représentants.

Les mineurs désignèrent MM. Robert Smilie, président de la Fédération des Mineurs, Frank Hodges, secrétaire de la Fédération, Herbert Smith, président de l'Association des mineurs du Yorkshire, et Sir Leo Chiozza Money, un des champions du principe de la nationalisation sous toutes ses formes.

Le gouvernement, qui devait nommer cinq membres plus le président, se laissa imposer par la Fédération le choix de deux adeptes convaincus des doctrines socialistes : MM. Sidney Webb et R.-H. Tawney. Enfin, le président de la Commission lui-même, le juge Sankey, de la Cour du Banc du roi, avait donné à maintes reprises au cours de sa carrière des preuves de ses bonnes dispositions à l'égard des Trades-unions.

La Commission devait fournir pour le 20 mars un premier rapport sur la question des salaires et la durée du travail. Elle avait donc trois semaines seulement devant elle pour ce travail. En ce court laps de temps, elle entendit 46 témoins lui ne répondirent pas à moins de 10.255 questions.

Le 20 mars, les Commissaires présentèrent au Parlement un triple rapport : l'un signé des propriétaires de mines, un autre présenté par les représentants des mineurs et les membres socialistes de la Commission, le troisième, enfin, qui

fut accepté par le gouvernement comme le rapport officiel, signé du juge Sankey, président, M. Arthur Balfour (un homonyme de l'homme d'état), sir Arthur Duckham et sir Thomas Royden. Ce rapport proposait la réduction de la journée de travail à sept heures pour les ouvriers du fond (au lieu de huit), à partir du 16 juillet 1919, et « si la situation économique autorisait cette mesure », à six heures à partir du 13 juillet 1921, en même temps qu'une augmentation de deux shillings par jour pour les ouvriers adultes et de un shilling pour les jeunes gens au-dessous de 16 ans.

D'après les instructions données au début de l'enquête, les rapporteurs auraient dû s'en tenir au règlement de la question des salaires et de la durée du travail. Mais il importait de rassurer les mineurs sur les dispositions de la Commission au sujet de la nationalisation.

Le président, qui, d'ailleurs, au cours des séances de la Commission, avait laissé les représentants des mineurs et les commissaires socialistes interroger les témoins aussi bien sur leur opinion au sujet de la nationalisation que sur la question des salaires et des heures de travail, ajouta à son rapport quelques considérations sur la nationalisation.

« D'après les dépositions que nous avons déjà recueillies, « disait-il, le présent système de propriété et d'exploitation « dans l'industrie charbonnière demeure condamné, et quelque « autre système doit lui être substitué, soit la nationalisa- « tion, soit une méthode d'unification par rachat national et « contrôle-joint, ou par le contrôle-joint seul.

« Pour quelques-uns de nos collègues dont l'opinion est de « la plus haute valeur, la nationalisation a été l'objet d'étude

« et l'ambition de toute une vie, et ils sont disposés à signer
« immédiatement un rapport en faveur de cette réforme.

« Nous ne pouvons, devant l'insuffisance des dépositions
« que nous avons recueillies, nous prononcer dès maintenant
« sur cette question.

« Nous sommes prêts cependant à déclarer dès maintenant
« qu'il est de l'intérêt du pays que l'ouvrier des mines ait
« dans l'avenir *une voix effective dans la direction de la mine*.
« Pendant une génération, le mineur a été éduqué sociale-
« ment et techniquement. Cette science et cette éducation
« nouvellement acquises sont un élément important de
« l'actif de la nation. Pourquoi ne pas l'utiliser ? ».

Le rapport des représentants des mineurs et des trois autres membres socialistes de la Commission contenait aussi une recommandation en faveur de la nationalisation, en même temps qu'une critique des autres systèmes d'unification proposés : participation aux bénéfices et contrôle-joint.

Les mineurs pouvaient être tranquilles sur le sens du rapport définitif de la Commission. Ils acceptèrent le compromis proposé par le juge Sankey et ses collègues de la Commission, sur la question des salaires et des heures de travail, et la crise s'apaisa.

Les mineurs étaient d'autant plus fondés à considérer leur cause comme gagnée, que M. Bonar Law, parlant, le 20 mars à la Chambre des Communes, avait presque explicitement adopté, au nom du gouvernement, le principe de la nationalisation.

C'est du moins en ce sens que les membres travaillistes du Parlement entendirent ses paroles. M. Bonar Law a déclaré, depuis, qu'on s'était mépris et qu'il n'avait rien dit de tel. Le compte-rendu de sa déclaration, dans les documents parlementaires, ne permet guère de douter qu'un gage n'ait, en

effet, été donné ce jour-là aux partisans de la nationalisation (1).

La Commission des Mines reprit immédiatement ses travaux. L'enquête fut, cette fois-ci, d'un caractère un peu moins précipité. Les témoins, avisés plusieurs semaines à l'avance de la date de leur comparution et des questions qui leur seraient posées, purent fournir des mémoires documentés et bien étudiés.

Entre le 23 avril et le 14 juin 1919, la Commission entendit 117 témoins. L'électisme le plus large avait présidé à leur choix. Il y eut des mineurs, des propriétaires de gisements houillers, des chefs d'exploitations, des marchands de charbon, des directeurs de compagnies, des présidents de chambres de commerce, des publicistes, des avocats, des professeurs de science sociale et économique, des fonctionnaires de l'inspection des mines, des représentants des consommateurs, des médecins et, aussi, des femmes de mineurs.

La procédure suivie fut assez curieuse. Les commissaires ne se contentèrent pas d'enregistrer les réponses des témoins à leurs questions, ni même de discuter leurs conclusions. Ils instituèrent un véritable débat public sur les conditions de l'industrie minière, interpellant les témoins, usant de l'ironie, de l'intimidation et de toutes les armes des luttes parlementaires, et, comme les partisans de la nationalisation étaient la grande majorité dans la Commission, comme, d'autre part, ils étaient les plus entraînés dans la discussion publique, les séances de la Commission prirent rapidement, comme l'a

(1) Voir HANSARD, vol. N° 31, 20 mars 1919, col. 2338, 2339.

reconnu le secrétaire du département des recherches du Travail, le caractère d'un procès public contre le capitalisme et la propriété privée.

Il y eut plus. Quelques-uns des Commissaires, Sir Leo Chiozza Money et Sidney Webb, tous deux ouvertement en faveur de la nationalisation, déposèrent comme témoins devant leurs collègues.

Ces défauts, quoique regrettables du point de vue de la saine théorie, ne sont pas suffisants, cependant, pour infirmer la valeur des informations recueillies par la Commission.

De la comparaison des dépositions, aussi bien du point de vue de leur importance numérique que de leur valeur intrinsèque, il apparaît que le régime actuel est universellement condamné. L'une des dépositions les plus caractéristiques et les plus concluantes à cet égard est celle de Sir Richard Redmayne, qui, après une longue expérience de l'industrie minière, acquise tant en Angleterre qu'en France, en Belgique et en Amérique, avait été nommé, en 1908, chef inspecteur des mines de Grande-Bretagne, poste qu'il avait occupé pendant onze ans sans interruption au moment où il comparut devant la Commission des Mines (1).

Sir Richard Redmayne fit le procès sans réserve du régime actuel. Il en énuméra longuement tous les inconvénients, en esquissant discrètement les avantages qui pourraient résulter d'un régime différent. Sa conclusion fut que, sans recommander explicitement la nationalisation, il était en faveur d'une forme de propriété collective (2).

(1) Cf. page 1153 des *Minutes of evidence*, vol. II.

(2) Cf. spécialement question 28385, page 1218, vol. II des *Minutes of evidence*.

— LE PRÉSIDENT : « La position que vous adoptez est, en un mot, que, tout

Les propriétaires de mines ne s'attachèrent pas, de leur côté, d'une façon générale, à défendre le régime actuel de tout reproche. Leurs conclusions furent formulées devant la Commission des Mines par le baron Gainford of Headlam. Ils déclaraient adopter, au sujet des « royalties » les recommandations de la Commission du Ministère de la reconstitution sur l'acquisition et l'évaluation des terre (1) : création d'un organisme central qui prononcerait l'expropriation pour cause d'utilité publique lorsqu'il jugerait cette mesure nécessaire. En ce qui concerne l'exploitation même des mines, l'Association minière de Grande-Bretagne proposait de faire participer les mineurs aux bénéfices. Elle recommandait, en même temps, la création d'un département des Mines, avec pouvoirs très étendus, mais presque exclusivement pour le bénéfice des patrons, et celle d'un Conseil consultatif des Mines où les mineurs auraient été représentés à côté des employeurs.

Ces propositions furent reprises en partie dans une proposition de loi qui fut présentée par la suite à la Chambre des Lords par Lord Gainford (2).

Les partisans de la nationalisation des mines, eux, se partagèrent en deux camps.

Les socialistes modérés de la Fabian Society, avec Sidney

en ne désirant pas exprimer une opinion quelconque sur la question de la nationalisation, vous êtes cependant en faveur de quelque forme de propriété collective ».

— X... : « C'est là exactement ma position. Cette proposition résume exactement ma conclusion ».

(1) Voir Appendice C.

(2) Voir Appendice D.

Webb à leur tête (1), proposaient la création d'un Ministère des Mines assisté d'un Conseil national des Mines, consultatif, composé des grands chefs de l'Administration centrale et de représentants des mineurs et des consommateurs. L'exploitation aurait été conduite par l'État, suivant les méthodes ordinaires adoptées dans les industries nationalisées. Une juste compensation devait être payée aux propriétaires des droits miniers et aux exploitants. C'était la forme classique de la nationalisation : la mine à l'État.

Ce projet ne fut pas adopté par la Fédération des Mineurs. Ce que voulait cette association, ce n'était pas tant la mine à l'État que la mine aux mineurs.

D'après un projet de proposition de loi qui fut présenté par la Fédération à la Commission des Mines, l'industrie charbonnière toute entière devait passer aux mains d'un Conseil national des Mines, de 20 membres, dont 10 nommés par le gouvernement et 10 par la Fédération des Mineurs. A la tête du service, devait être placé un Ministre des Mines choisi par le roi parmi les membres du Conseil privé (2).

Le 20 juin 1919, la Commission présentait ses rapports définitifs au nombre de quatre, car, pas plus que lors de la première enquête, les Commissaires n'avaient pu se mettre d'accord pour la rédaction d'un rapport unique. Un premier rapport signé du seul président, le juge Sankey, mais auquel se ralliaient six autres membres de la Commission, Robert Smilie, Frank Hodges, Herbert Smith, Sir Leo Chiozza Money,

(1) Voir, à l'Appendice un exposé plus développé de la proposition des mineurs.

(2) Voir Appendice B.

R.-H. Tawney et Sidney Webb, se prononçait en faveur de la nationalisation du charbon et des mines avec participation des mineurs à la direction.

Les six Commissaires socialistes, tout en se déclarant d'accord en substance avec le président, souhaitaient voir la place faite plus large aux ouvriers dans les conseils de direction et protestaient contre l'obligation imposée aux mineurs d'observer certaines formes de procédure avant de proclamer la grève.

Enfin, deux des signataires de ce second rapport étaient d'avis qu'aucune compensation ne fût payée en échange des droits miniers dont l'État s'attribuait la propriété, excepté, toutefois, dans le cas de petits propriétaires sans autres moyens d'existence.

Les cinq signataires du troisième rapport, MM. Arthur Balfour, R.-W. Cooper, Sir Adam Nimmo, Sir Allan, M. Smith et M. Evans Williams, se prononçaient contre la nationalisation, qu'ils déclaraient « préjudiciable au développement de l'industrie et à la vie économique du pays ». Ils recommandaient la création, auprès du Home Office, d'un département des mines ayant à sa tête un technicien qu'assisterait un conseil consultatif composé de fonctionnaires du département, de représentants des patrons de mines, des mineurs, des ingénieurs des mines et d'experts techniciens.

Dans le but d'assurer la coopération et la bonne entente entre patrons et ouvriers, on recommandait aussi la création de comités de puits, composés d'un nombre égal de représentants de la direction et des mineurs, de comités de districts et d'un conseil national également composés de représentants des patrons et des ouvriers. Le rapport recommandait

aussi très vivement l'acquisition par l'État de tous les droits miniers (« royalties »).

C'était donc la nationalisation, non pas des mines, mais du charbon, avec l'introduction dans l'industrie, sinon du contrôle-joint, du moins de la représentation ouvrière dans la direction.

Il convient de noter qu'il n'y avait dans la Commission aucun représentant direct des propriétaires fonciers, ce qui explique sans doute qu'on ne trouve pas une seule voix parmi les 13 Commissaires pour demander le maintien du système actuel.

Un quatrième rapport, enfin, fut présenté par Sir Arthur Duckam, qui déclara se trouver en désaccord avec ses collègues, à la fois sur la question de principe et sur les points de détail.

Sir Arthur Duckham condamne sans réserve le régime actuel des « royalties ». Il demande que l'État acquière la propriété de tous les droits miniers. Mais, en même temps, il condamne le principe de l'exploitation directe par l'État.

Cependant, s'il repoussait le principe de l'État-patron, Sir Arthur Duckham pensait qu'une certaine unification de l'industrie houillère était nécessaire. Il recommandait donc la création d'un ministère des mines avec des pouvoirs de contrôle très étendus, non seulement sur les conditions du travail, mais sur les méthodes d'exploitation.

L'ensemble des mines de houille de Grande-Bretagne devait être divisé en un certain nombre de zones à l'intérieur desquelles tous les intérêts miniers devraient être amalgamés. Dans chaque zone, une station centrale de force motrice devait être installée pour la distribution de l'énergie méca-

nique à tous les puits de la zone. Les transports et les installations d'épuisement devaient également être unifiés.

Le plan d'amalgamation ébauché par Sir Arthur Duckham est extrêmement original. Les compagnies et les propriétaires particuliers devaient — c'étaient bien pour eux une obligation, quoiqu'on ne voit pas trop par quelle mesure elle aurait pu être sanctionnée, sinon par l'expropriation — se constituer en une société unique appelée Bureau houiller de district (District coal Board). Cette société aurait émis des actions qui auraient été remises aux actionnaires des compagnies amalgamées, au prorata de leurs apports.

Les actions du Coal Board auraient bénéficié d'un minimum d'intérêt de 4 0/0 garanti par l'État. Un dividende supplémentaire de 2 0/0 aurait pu être servi dans le cas où les bénéfices auraient dépassé un certain chiffre.

Une partie des bénéfices aurait été consacrée à la constitution d'un fonds de réserve dont le ministère des mines aurait déterminé la destination. Enfin, passé un certain taux de profits, les bénéfices auraient été consacrés, pour le tiers, à l'augmentation des dividendes, et, pour les deux tiers, à la réduction du prix du charbon. Des boni de production auraient pu être payés aux ouvriers et aux employés. Dans chaque mine, aurait été constitué un comité de puits composé du directeur et de représentants des divers groupes d'ouvriers, et dont le rôle aurait été de suggérer des améliorations à la direction, relativement à la sécurité des ouvriers, aux conditions du travail et aux méthodes d'exploitation.

Le contrôle du gouvernement aurait été rendu effectif par la présence au sein de chaque « District Coal Board » d'un ingénieur des mines représentant le gouvernement, avec voix

consultative seulement. Enfin, point particulièrement intéressant et qui, par un retour, ramène à la nationalisation, au cas où, pendant quatre années consécutives, dans une période de sept ans, le Board aurait fait appel à la garantie d'intérêt et aurait été incapable, dans ce même laps de temps, de rembourser l'État, le gouvernement aurait été autorisé à racheter les actions du Board.

Il faut revenir maintenant sur le projet Sankey, qui est le projet de la majorité et autour duquel se sont livrées, depuis tantôt deux ans, maintes luttes politiques.

« Je recommande, en m'appuyant sur les témoignages que j'ai devant moi, disait le président, l'acceptation du principe de l'État-proprétaire des mines de charbon » (art. II).

Le rapporteur exposait ainsi les raisons qui militaient en faveur de sa thèse :

« L'industrie minière est notre industrie nationale essentielle, sur laquelle reposent presque toutes les autres industries. Le ravitaillement abondant et à bon compte en charbon est essentiel au bien-être des particuliers et à la prospérité de la vie économique du pays. Sous ce rapport et dans les conditions spéciales où elle s'exerce, l'industrie minière occupe une place unique et exceptionnelle dans notre vie nationale, et il n'est aucune autre industrie avec laquelle elle puisse être comparée ».

Le président énumérait les principaux inconvénients du régime actuel des mines, puis il continuait :

« On pourrait dire, sans doute, que les défauts du système à actuel pourraient être écartés par des changements dans la direction, sans aller jusqu'à la propriété étatiste .

« Mais un grand changement s'est produit chez les ouvriers

des mines, et il devient de jour en jour plus difficile de continuer l'exercice de l'industrie sur les lignes traditionnelles. Les relations entre les patrons et les ouvriers, dans la plupart des districts miniers du Royaume-Uni, ont pris malheureusement un caractère tel qu'il semble impossible de les améliorer sous le régime du présent système de propriété. Beaucoup, parmi les ouvriers, pensent qu'ils travaillent pour le capitaliste, et une grève devient une lutte entre le capital et le travail. Cette situation aura beaucoup moins de chance de se produire avec l'Étatpropriétaire, et il y a de bonnes raisons d'espérer que les relations entre le travail et la communauté seront un progrès sur les relations entre le capital et le travail dans les districts houillers.

« Un demi-siècle d'éducation a produit chez le travailleur de la mine bien plus qu'un désir pour les avantages matériels de plus hauts salaires et d'heures de travail plus courtes. Il a maintenant, en beaucoup de cas et dans une proportion de jour en jour croissante, l'ambition plus haute de prendre sa due part en travail et en intérêt dans la direction de l'industrie au succès de laquelle il contribue ».

Voici maintenant le plan du juge Sankey pour la mise en application les principes ci-dessus exposés :

L'administration des mines serait à trois degrés, avec des conseils de mines, des conseils de districts et un conseil national des mines, à la tête duquel serait placé un ministre des mines.

Nous nous bornons ici à donner la traduction de la partie du rapport où sont exposées ces propositions.

I. — CONSEIL NATIONAL DES MINES.

N. B. — L'objet de cette partie du projet est de tirer bénéfice des connaissances des ouvriers, en les admettant à siéger dans les conseils pour y donner leurs avis au directeur, et de leur donner une voix effective dans toutes les questions où leur propre sécurité et leur santé sont intéressées.

Art. XLV. — Chaque mine sera placée sous la direction d'un « manager » dûment certifié, qui sera chargé du contrôle, de l'administration, de la direction de la mine, et du soin d'assurer la sécurité de l'exploitation, et aussi de déterminer son étendue et les méthodes de travail.

XLVI. — Il sera établi, auprès de chaque mine, un conseil local des mines qui se réunira tous les quinze jours, ou plus souvent si besoin est, afin de donner ses avis au directeur sur toutes les questions concernant la direction et la sécurité de la mine.

XLVII. — Le conseil sera composé de 10 membres. Le directeur, le sous-directeur et le directeur commercial en feront partie de droit. Quatre membres seront élus au scrutin par les ouvriers du fond et de la surface. Les trois autres membres seront nommés par le conseil minier du district. Les membres du conseil resteront en fonctions deux ans.

XLVIII. — Le conseil avisera, chaque quinzaine, le ministre des mines et le conseil minier de district de toute diminution survenue dans le rendement et de ses causes.

XLVIX. — Au cas où le directeur refuserait de suivre l'avis du conseil minier local sur une question concernant la sécurité et la santé des ouvriers de la mine, cette question sera déférée au conseil minier de district.

L. — Les contrats d'emploi des ouvriers comporteront un engagement dont la forme sera arrêtée par le conseil minier de district et portant que aucun ouvrier ne pourra, au cours d'une dispute industrielle, se joindre à une entente pour donner préavis de résiliation de contrat, ni se concerter avec ses camarades pour cesser le travail, à moins et avant que la question qui fait l'objet de la dispute ait été soumise au conseil minier local et au conseil minier de district, et que ces conseils se soient montrés inhabiles à régler le différend.

LI. — Un directeur commercial sera nommé pour chaque mine ou pour un groupe de mines. Cette fonction pourra, si le conseil minier de district le juge convenable, être cumulée par le directeur de la mine.

Le directeur commercial sera chargé, sous le contrôle du directeur de la mine, des achats et de la fourniture des articles nécessaires aux mines. Il aura aussi mission, sous le contrôle du directeur commercial de district, de prendre les mesures nécessaires pour la vente des produits des mines qui sont sous sa direction.

N. B. — Nous pensons que quelques-uns des directeurs actuels de compagnies pourraient être nommés directeurs commerciaux.

LII. — Chaque mine adressera un relevé des prix de revient dans la forme approuvée au conseil minier de district.

LIII. — Les ouvriers de chaque mine auront droit à une bonification sur le rendement dont le montant sera déterminé d'après une méthode approuvée, et sera partagé tous les six mois entre eux.

II. — CONSEIL MINIER DE DISTRICT.

N. B. — L'objet de cette partie du projet est de prévenir la bureaucratisation de l'industrie, en établissant un contrôle local des entreprises, exercé par un conseil de 14 membres, dans lequel les mineurs, les consommateurs et des experts commerciaux et techniciens auront une représentation numériquement égale.

LIV. — Il sera établi, dans chaque district minier, un conseil minier de district sur lequel reposera la responsabilité de la mise à exécution des mesures destinées à garantir la santé et à assurer la sécurité des travailleurs et une bonne production dans le district.

(Ici le président exposait un plan d'après lequel l'ensemble des champs houillers du Royaume-Uni serait divisé en 14 districts).

LVI. — Sous le contrôle du ministre des mines, le conseil minier de district exercera les pouvoirs directoriaux pour tout ce qui concerne l'extraction du charbon, la réglementation de la production, l'ouverture ou la fermeture des mines, les sondages, le contrôle des prix, l'assiette des salaires et la distribution du charbon.

LVII. — Dans la fixation du prix du charbon à la gueule du puits, sous le régime de la propriété de l'État, il devra être fait provision pour les points suivants :

A) Un juste et équitable salaire pour tous les ouvriers de l'industrie.

B) Le coût des matériaux, etc.

C) L'entretien, la direction et les travaux de développement.

d) L'intérêt des bons qui seront émis en représentation du prix d'achat des droits miniers et des mines.

e) La contribution des mines à un fonds d'amortissement pour le rachat des bons.

f) Le prélèvement d'une fraction des bénéfices pour des buts nationaux.

LVIII. — Le conseil minier de district sera autorisé à conclure avec les autorités locales ou avec les particuliers (en comprenant sous ce terme les sociétés coopératives, les compagnies, les firmes et les individus), et, dans les districts ruraux, si l'opération est autorisée, avec le chef de station du chemin de fer local, des arrangements pour la vente et la distribution du charbon pour la consommation intérieure. De même, des arrangements pourront être conclus avec les particuliers, les firmes et les compagnies pour la distribution et la vente du charbon livré à l'exportation. Le conseil aura aussi pouvoir pour fixer, lorsque besoin sera, le prix maximum du charbon pour la consommation domestique et les besoins industriels.

LIX. — Le conseil minier de district sera composé d'un président et d'un vice-président nommés par le ministre des mines et de 12 autres membres. Quatre membres seront élus au scrutin par les ouvriers, et les huit autres membres seront nommés par le conseil national des mines de la manière suivante :

Quatre membres représenteront les consommateurs. Dans les régions où s'exerce l'industrie du fer et de l'acier, deux de ces membres, au moins, représenteront ces industries. De même, dans les régions où s'exerce le commerce maritime, deux membres représenteront les exportateurs de charbon.

Deux membres représenteront la partie technique de l'industrie, c'est-à-dire les ingénieurs des mines.

Deux membres, enfin, représenteront la partie commerciale de l'entreprise, c'est-à-dire les agents préposés à l'achat des matériaux et à la vente des produits de la mine.

LX. — Tous les membres du conseil seront nommés pour trois ans et recevront un traitement.

LXI. — Le conseil minier de district se réunira au moins une fois par mois et plus souvent, si besoin est.

LXII. — Le conseil minier de district nommera tous les directeurs des mines et tous les directeurs commerciaux, dans les limites de son district.

LXIII. — Le conseil minier de district nommera un comité commercial et un directeur commercial qui aura pour fonctions, sous le contrôle du comité commercial, de conclure des arrangements pour l'achat et la fourniture des articles nécessaires pour l'exploitation de n'importe quelle mine, et, aussi, de prendre des mesures pour la vente des produits des mines de son district.

LXIV. — Les contrats d'emploi des ouvriers comporteront un engagement dont la forme sera arrêtée par le conseil minier de district et portant qu'aucun ouvrier ne pourra, au cours d'une dispute industrielle affectant un district, se joindre à une entente pour donner préavis de résiliation de contrat, ni se concerter avec ses camarades pour cesser le travail, à moins et avant que la question ait été soumise au conseil minier de district et au conseil national des mines, et que ces conseils se soient montrés inhabiles à régler le différend.

III. — CONSEIL NATIONAL DES MINES.

N. B. — L'objet de cette partie du programme est de constituer un organe composé de membres des conseils miniers de districts qui se réuniront, à dates fixes, pour conférer sur toutes les questions concernant l'industrie et donner leurs avis au Ministre des Mines. Le Ministre des Mines sera assisté d'un comité permanent de 18 membres élus par le conseil national des mines parmi ses membres, et qui se réunira à dates régulières pour examiner les opérations des conseils miniers de districts. Le Ministre des Mines siègera au Parlement, devant lequel il sera responsable.

LXV. — Il sera établi un conseil national des mines qui se réunira lorsque besoin sera pour conférer avec le Ministre des Mines et lui donner ses avis sur toute question concernant les travaux et la conduite de l'industrie.

LXVI. — Le Ministre des Mines sera nommé par le gouvernement et siègera au Parlement, devant lequel il sera responsable. Le Ministre aura la haute main sur les opérations des conseils miniers de districts et présidera le conseil national des mines.

LXVII. — Le conseil national des mines sera constitué de la manière qui suit : Chaque conseil minier de district élira un membre par quantité de cinq millions de tonnes extraites, chaque conseil élisant au moins un membre.

LXVIII. — Les membres du conseil national seront élus pour trois ans et se réuniront une fois par an, à Londres, une fois à Edimbourg, et une fois à Cardiff, et aussi souvent qu'ils pourront être convoqués par le Ministre des Mines. Les membres auront droit à des frais de déplacement.

LXIX. — Il sera élu, parmi les membres du conseil national des mines et par eux, un comité permanent de 18 membres dont six se retireront chaque année et ne seront pas rééligibles pour l'année suivante. Six membres représenteront les ouvriers, six les consommateurs, et six la partie technique et commerciale de l'industrie.

LXX. — Le Ministre des Mines aura pouvoir, après consultation avec le comité permanent, d'opposer son veto à toute résolution prise par un conseil minier local ou par un conseil minier de district, et, dans le cas où il prendra cette mesure, il rendra publiques ses raisons d'agir ainsi.

LXXI. — Aucune modification du taux des salaires ne sera faite sans le consentement, à la fois, du Ministre des mines et du comité permanent. Les contrats d'emploi des ouvriers comprendront un engagement dont la forme sera arrêtée par le conseil minier de district et portant qu'aucun ouvrier ne pourra, au cours d'une dispute industrielle nationale, se joindre à une entente pour donner préavis de résiliation de contrat, ni se concerter avec ses camarades pour cesser le travail, à moins et avant que la question qui fait l'objet de la dispute ait été soumise au conseil national des mines et que le conseil ne se soit montré inhabile à régler le différend, étant entendu que, sur une requête signée de 15 membres du conseil national des mines, le Ministre devra convoquer une conférence du conseil dans le délai d'un mois.

[†]

Quand, en février 1919, sous la pression des menaces des

mineurs, le gouvernement avait institué la Commission des Mines, il s'était moralement engagé, semble-t-il, à adopter les conclusions des enquêteurs officiels. C'est l'interprétation que les mineurs ont toujours donnée à une déclaration faite par M. Bonar Law au nom du gouvernement, le 20 mars 1919, à la Chambre des Communes, dont nous avons fait mention plus haut.

Le gouvernement a toujours nié avoir eu l'intention de lier sa politique aux recommandations de la Commission. Il ajoute que les membres qui se sont ralliés au rapport Sankey constituent une majorité bien faible (7 contre 6), pour pouvoir prétendre à représenter la Commission. C'est fort juste. Un autre argument mis assez maladroitement en avant par M. Lloyd George, c'est que les conclusions auxquelles est arrivée cette majorité étaient tirées d'avance six, au moins, des signataires, sur sept, s'étant depuis longtemps prononcés en faveur de la nationalisation. On pourrait répondre au Ministre que c'était au gouvernement à mieux organiser la Commission.

Quoiqu'il en soit, le gouvernement demanda du temps avant de prendre une décision. Il semble bien que M. Lloyd George et d'autres membres du gouvernement aient été, à ce moment, très sincèrement en sympathie avec les demandes des mineurs, mais les conservateurs de la coalition résistaient. Et puis, on pouvait hésiter à juste titre, dans la période critique que traversait, à ce moment-là, l'Angleterre, à tenter une expérience d'une telle envergure, sans précédent dans l'histoire économique de la Grande-Bretagne, et qui, en cas de faillite, pouvait se traduire par un désastre national.

Dans l'opinion publique, un mouvement très net se mani-

festait en faveur de la nationalisation des mines. Les nécessités de la guerre avaient rallié l'individualiste Angleterre à la conception du paternalisme étatiste. L'idée de la nationalisation avait pénétré dans des milieux où l'on devait s'attendre le moins à la rencontrer. Beaucoup de bons esprits, sans proclamer que la nationalisation fût un bien, estimaient que c'était une mesure à laquelle on n'échapperait pas. Très significative est, à ce point de vue, la conclusion d'un discours prononcé en août 1919, à la Chambre des Lords, par Lord Milner. Après avoir mis en évidence le fait qu'une tendance se manifestait, de jour en jour plus forte, dans le monde entier, vers le contrôle public de la production des produits de première nécessité, le distingué membre de la Chambre Haute concluait : « Je ne vois aucune raison qui puisse s'opposer à ce que l'on fasse, dans un champ limité, une expérience de l'État-patron, qui permettrait de juger de la valeur du principe ».

Vers la même époque, Lord Haldane, dans un discours prononcé devant les étudiants de l'Université de Cambridge, et auquel nous avons déjà fait allusion, déclarait que si les employés de l'État semblaient peu aptes à la conduite d'une entreprise industrielle, c'est qu'ils n'avaient pas été dressés à ce service, et demandait à ceux qui ont la charge de former des fonctionnaires de les préparer au nouveau rôle qui serait peut-être le leur demain.

Les industriels eux-mêmes ne se refusaient pas à reconnaître qu'il y avait quelque chose à faire, et, dans un manifeste publié en août 1919 par la Commission de la Fédération des industries britanniques pour l'étude des questions touchant

la nationalisation, où siégeaient 46 des principaux représentants de la grande industrie, nous lisons cette phrase :

« Malgré que nous soyons opposés au principe de l'État-patron, nous reconnaissons que le public a droit à être protégé contre une exploitation possible de la part des possesseurs de monopoles de fait ».

Il n'est pas jusqu'à certains propriétaires de mines qui n'aient semblé souhaiter secrètement la nationalisation, qui, à la place d'une entreprise riche de soucis et souvent pauvre en profits, leur aurait apporté de belles et bonnes espèces faciles à faire fructifier.

Les mineurs, eux, ne perdirent pas une occasion de proclamer leur intention de faire aboutir, coûte que coûte, la réforme proposée. Au congrès des Trades-Unions tenu en octobre 1919 à Glasgow et où étaient représentés 5.400.000 syndiqués, M. Smilie, président de la Fédération des Mineurs, fit approuver par une formidable majorité une motion invitant le gouvernement à réaliser au plus tôt la nationalisation des mines. L'invitation était conçue en termes plutôt menaçants, et il était décidé qu'en cas de refus, on prendrait des moyens pour contraindre le gouvernement à agir. Une motion en faveur de l'action directe ou grève générale était cependant repoussée, mais le congrès refusait en même temps de s'engager à ne pas recourir à cette arme.

Pressé de divers côtés, le gouvernement se trouvait dans l'obligation de donner à tous des preuves de bonne volonté. Il tenta de couper la poire en deux. S'inspirant de quelques idées du projet Duckham, le premier Ministre élaborait un plan provisoire dont il exposa les grandes lignes dans son discours de clôture de septembre 1919. L'État aurait racheté

les « royalties », mais aurait laissé l'exploitation aux mains des particuliers, tout en y introduisant le principe du contrôle national, exercé à la fois par des agents de l'État et par des comités ouvriers.

Il parlait dans le même sens, quelques jours après, aux délégués de la Fédération des Mineurs, puis, en décembre 1919, dans un discours prononcé à Manchester.

Les mineurs déclarèrent que ces propositions ne leur donnaient pas satisfaction et qu'ils continueraient à lutter pour la nationalisation, non seulement du charbon, mais pour celle des mines. Leur détermination, cependant, avait faibli. Ils ne se sentaient plus soutenus avec la même loyauté par les autres Trades-Unions.

Le 9 décembre 1919, un congrès spécial des Trade-Unions, réuni à Londres, avait décidé à l'unanimité de remettre jusqu'à la rentrée du Parlement, en février 1920, la décision à prendre sur les moyens à adopter pour faire pression sur le gouvernement.

Profitant de ces dispositions conciliantes, le gouvernement réduisit encore son programme. Il annonça l'intention d'opérer la réforme par paliers. En juin 1920, un Bill portant le titre de *projet de loi pour la création d'un ministère des mines*, était déposé, au nom du gouvernement, sur le bureau du speaker de la Chambre des Communes. Il instituait un certain contrôle gouvernemental sur l'industrie charbonnière, mais laissait entièrement de côté la question de l'acquisition des « royalties ».

Le gouvernement prenait grand soin, d'ailleurs, de déclarer qu'il n'abandonnait pas son intention annoncée de procéder, dans la suite, à la nationalisation du charbon.

« Je voudrais, disait Sir Robert Horne, président du Board
« of Trade, dans le débat aux Communes, lors de la seconde
« lecture du Bill, que la Chambre se reportât en arrière, jusqu'à
« une période précédant la guerre, où les mineurs exprimaient
« déjà avec insistance leurs demandes pour de meilleures
« conditions de vie et pour la nationalisation de leur industrie.
« Depuis la guerre, ces réclamations se sont faites plus ins-
« tantes, et les membres de la Chambre se rappelleront le
« trouble et l'inquiétude dans lesquels le pays fut plongé,
« l'année dernière, par suite de l'agitation qui se manifestait
« alors dans les bassins houillers. Une commission d'enquête
« fut constituée et un rapport fut signé par tous les membres
« de cette commission en faveur de la nationalisation des
« gisements miniers du pays. Il y eut aussi un rapport signé
« par une majorité en faveur de la nationalisation de l'indus-
« trie minière. Le gouvernement considère que nous devons
« nationaliser les gisements miniers du pays, *que ces gisements*
« *doivent devenir la propriété de l'Etat et être exploités en vertu*
« *de baux concédés par l'Etat.*

« Je le déclare très sincèrement à la Chambre, le gouverne-
« ment n'a aucune intention de renoncer à cette partie de
« son programme. La raison pour laquelle aucune provision
« n'a été insérée à cet effet dans le présent bill, est que la loi
« dont nous demandons le vote est d'une nécessité urgente et
« doit être votée avant le 31 août. Il serait impossible d'obte-
« nir, dans un si court espace de temps, le vote d'une loi où
« seraient incluses des clauses pour l'acquisition des droits
« minéraux. Quant à la nationalisation de l'industrie, le gou-
« vernement est arrivé à la conclusion qu'elle n'est ni néces-

« saire, ni justifiable, ni expédiente pour les intérêts de l'industrie charbonnière ».

Le bill fut en but, à la fois, à l'hostilité des membres du Labour Party, parce qu'il ne donnait pas entière satisfaction aux demandes des mineurs, et à celle des représentants des propriétaires fonciers, parce qu'il était un pas fait dans la voie de la nationalisation des mines. Le projet recueillit cependant l'approbation de la grande majorité de la Chambre. Il fut voté le 16 août 1920. Voici les principales dispositions de la nouvelle loi :

L'article premier porte que « dans le but d'assurer d'une manière plus effective le développement de l'exploitation des richesses minières du Royaume-Uni et leur bonne utilisation, en même temps que la sécurité et le bien-être de ceux qui sont engagés dans l'industrie minière, il sera établi un département du Board of Trade qui sera désigné sous le nom de département des mines, sous la haute direction d'un secrétaire parlementaire du Board, désigné dans le présent acte par le nom de Secrétaire pour les Mines. Tous les pouvoirs et les fonctions du Board of Trade concernant l'industrie minière, continue l'article, qu'ils dérivent du présent Acte ou d'ailleurs, seront exercés et exécutés par l'intermédiaire du Secrétaire pour les Mines, sous condition par lui de se conformer aux directions du Board of Trade.

L'article 2 dispose que tous les pouvoirs de n'importe quel autre département concernant les mines, les carrières et les gisements miniers pourront être transférés au département des mines par un ordre en conseil.

L'article 4 dispose que des comités consultatifs seront constitués pour donner leur avis au département des mines

sur les diverses matières se rapportant à ses fonctions. Il y aura, notamment, un comité consultatif pour les mines de charbon, qui sera composé ainsi que suit :

Quatre représentants des propriétaires de mines ;

Quatre représentants des ouvriers ;

Trois représentants des employeurs des autres industries ;

Trois représentants des ouvriers des autres industries ;

Un ingénieur des mines ;

Deux agents ou managers ou sous-managers des mines pourvus d'un certificat de première classe ;

Un exportateur de charbon ;

Un commerçant ;

Un représentant des sociétés coopératives ;

Trois experts scientifiques, qui pourront être des médecins.

La situation du nouveau département est, on le voit, assez particulière. On peut à peine lui donner le nom de Ministère des Mines, puisqu'il n'est qu'une section du Ministère du Commerce et de l'Industrie. Le cas n'est pas sans exemple dans l'histoire parlementaire anglaise. Le Ministère du Blocus n'a jamais eu une existence à part ; il a toujours constitué un département du Ministère de l'Intérieur.

La partie la plus intéressante de la nouvelle loi est celle qui est relative à la création de conseils du travail de divers ordres qui constituent un pas en avant dans la voie du contrôle-joint.

En vertu de l'article 7, il sera constitué, par voie de règlement :

1^o Dans chaque mine, un comité de puits. Cette création n'est pas obligatoire. Elle devra être sollicitée par la majorité des ouvriers employés dans la mine ou à la surface ;

2^o Un comité de district, dans chaque district houïller ;

3^o Un bureau de bassin (*area board*) dans chaque bassin houïller ;

4^o Un bureau national.

Les attributions de ces conseils ne sont pas déterminées avec précision par la loi. Il y sera pourvu par voie de règlements. D'une façon générale, les comités de puits auront pour fonctions de formuler des propositions relativement aux mesures à prendre pour garantir la sécurité et la santé des travailleurs et améliorer leur bien-être, aux moyens de maintenir et d'augmenter la production, aux disputes ouvrières, aux questions de salaires, etc., et, enfin, relativement à toute autre matière qui pourra être indiquée par les règlements.

Les comités de puits seront composés, par fractions égales, de représentants des employeurs et des ouvriers désignés par la voie du suffrage.

Le nombre des membres ne dépassera pas dix.

Les comités de districts seront constitués de la même façon. Ils auront pour fonctions d'étudier les questions du même ordre que celles qui seront de la compétence des comités de puits, lorsque ces questions intéresseront l'ensemble d'un district. Ils auront aussi à délibérer sur toute matière qui aura pu leur être soumise par les comités de puits ou par les bureaux de bassins ou par le bureau national des mines.

Les bureaux de bassins seront constitués par des représentants des patrons et des ouvriers nommés au suffrage à deux degrés. Ils auront à examiner les questions qui pourront leur être soumises par les comités subordonnés ou par le bureau national. Ils auront aussi à étudier, de leur propre initiative, toutes les matières intéressant l'ensemble du bassin.

Les bureaux de bassins seront aussi chargés, lorsqu'ils y seront invités par le bureau national, de formuler des propositions relativement à la fixation des salaires.

Le Board of Trade pourra conférer, par voie de règlements, aux comités de districts et aux bureaux de bassins les pouvoirs qui, avant la loi, étaient exercés par des bureaux de conciliation ou par les bureaux mixtes de districts constitués en vertu de la loi de 1912 sur le minimum de salaires dans les mines.

Le bureau national des mines comprendra, par fractions égales, des représentants des employeurs et des ouvriers. Leur nombre sera fixé par décret. Sa juridiction englobera la généralité des questions intéressant l'ensemble de l'industrie minière du Royaume-Uni, et, tout spécialement, les questions de salaires.

La loi contient une autre disposition très intéressante. Un fonds sera constitué, dont le produit sera consacré à l'amélioration des conditions de vie des mineurs et à leur éducation générale et technique. Il sera constitué par des versements annuels opérés par les propriétaires de mines, à raison de un penny par tonne de charbon extraite.

Les dispositions relatives à l'emploi de ce fonds donnent une consécration officielle à l'existence de la Fédération nationale des Mineurs de Grande-Bretagne. Il est, en effet, prévu par le paragraphe 3 de l'article 20, que la charge de distribuer les subsides sera confiée à un comité de cinq membres nommés par le Board of Trade. Un de ces membres sera nommé après consultation avec l'Association minière de Grande-Bretagne (association de patrons), et un autre après consultation avec la Fédération des Mineurs.

Il est difficile de prévoir les résultats que donnera la nouvelle législation, d'autant plus qu'on ne sait pas jusqu'à quel point elle sera mise en vigueur. Telle qu'elle est, la loi est un cadre vide. Les pouvoirs des divers organismes qu'elle crée sont on ne peut plus vagues et indéterminés. Il faudra une série de règlements pour faire des dispositions de la loi des réalités tangibles.

Aussi bien, dans la pensée du gouvernement, le Mining Industry Act de 1920 n'était-il, nous l'avons vu, qu'une mesure préparatoire à la nationalisation des gisements houillers.

A plusieurs reprises, au cours de l'année dernière, le premier ministre ou ses collègues du cabinet promirent de déposer un projet de loi à cet effet, et on aurait pu croire, à l'automne dernier, que la présente année ne se passerait pas sans que le régime anglais des mines ait été remanié de fond en comble.

Le 1^{er} novembre 1920, encore, M. Lloyd George annonçait à la Chambre des Communes qu'un bill pour la nationalisation des gisements miniers serait présenté à la Chambre au début de la présente session. Depuis ce moment, il semble que les intentions du gouvernement se soient modifiées. Le discours du trône du 15 février dernier ne contient aucune allusion à la nationalisation du charbon (1).

Aussi bien, l'opinion publique a-t-elle subi, ces mois derniers une évolution marquée relativement à la nationalisation sous toutes ses formes. Une campagne de presse fort habi-

(1) En présentant, le 8 mars dernier, à la Chambre des Communes, le projet de loi pour la cessation du contrôle de l'État sur les mines, M. Bridgeman, secrétaire pour les mines, n'a pas hésité à déclarer que le contrôle d'une industrie par l'État, spécialement une grande industrie, est une chose absolument « détestable ».

lement menée a réussi à dresser la grande majorité de la classe moyenne contre toute forme de contrôle gouvernemental.

Le phénomène général de la hausse des prix fait-il sentir ses effets sur le prix du charbon, c'est la conséquence du contrôle de l'État ! Les compagnies de chemins de fer relèvent-elles leurs tarifs, rien d'étonnant à cela : les compagnies sont sous le contrôle de l'État !

Le ministre des postes et télégraphes constate-t-il que les salaires de ses employés et le prix des matières ont augmenté et veut-il prendre le public dans sa confiance, voilà bien les exploitations de l'État ! Le téléphone n'était pas aussi cher en 1912, au moment où il était encore entre les mains de compagnies particulières !

Malgré les attaques déclanchées contre lui, je soupçonne fort le gouvernement d'avoir vu d'un très bon œil cette levée de boucliers contre l'étatisme. Elle lui est d'une aide puissante dans sa lutte contre les éléments avancés du socialisme, qui réclament la nationalisation universelle.

Les mineurs, d'ailleurs, semblent avoir perdu un peu de leur enthousiasme pour la nationalisation. Les dernières luttes ouvrières se sont menées autour des questions de salaires. Les conceptions politiques ont été mises de côté. Dans une conférence récente, les délégués mineurs, abandonnant le mot nationalisation, ont parlé de la nécessité de procéder à l'unification de l'industrie minière (1).

(1) La Conférence de la Fédération libérale nationale tenue à Nottingham fin février 1921 a voté une résolution en faveur de la nationalisation, des monopoles et des industries qui n'ont pas un marché libre. La conférence s'est également prononcé pour la création d'un conseil national industriel composé de représentants des employeurs, des ouvriers, et de représentants de la « communauté ».

Il ne faudrait pas croire, cependant, que l'idée soit morte. Elle ne fait que sommeiller. La première crise grave dans l'industrie charbonnière la ramènera sans doute au jour, et le gouvernement sera amené à faire quelque chose. Il n'est pas probable que l'on voit de longtemps réalisée la nationalisation des exploitations minières, mais l'État se verra sans doute amené à acquérir les droits miniers, comme c'était l'an dernier l'intention du gouvernement.

En même temps, sans doute, il sera procédé à une certaine unification des entreprises, d'après les grandes lignes du projet Duckham ci-dessus examiné. Les 1.500 compagnies ou propriétaires individuels qui se partagent l'exploitation des mines de houille de Grande-Bretagne seraient invités à se grouper, à amalgamer leurs intérêts et à constituer un certain nombre de grands syndicats industriels. Le gouvernement a déjà proposé d'appliquer cette mesure aux chemins de fer, et elle semble constituer, tant pour les mines que pour les chemins de fer, l'unique alternative à la nationalisation⁽¹⁾.

(1) Cf Appendice.

CONCLUSION

Depuis que cette étude a été écrite, l'industrie minière britannique est entrée dans la crise la plus formidable qu'elle ait jamais connue. La grève générale des charbonnages dure depuis 56 jours et rien ne fait prévoir une solution prochaine.

La crise a été amenée par la mévente du charbon anglais et par la décision prise par le gouvernement de supprimer le contrôle des mines dès le 31 Mars 1921, cinq mois plus tôt qu'il n'était prévu par le *Coal Mines Emergency Act* de 1920. Les patrons, qui faisaient des pertes considérables sur l'exploitation des mines, se virent privés soudainement de la garantie d'intérêt. Ils proposèrent immédiatement de nouveaux taux de salaires, très inférieurs aux taux alors en usage. La réduction variait, suivant les lieux, de 20 0/0 à 50 0/0.

Le gouvernement avait été amené à se décharger du contrôle de l'industrie minière surtout par des considérations d'économie. Le fonds de réserve des mines était épuisé et le Trésor devait déboursier des sommes considérables pour équilibrer le déficit des exploitations. Pendant le mois de mars, le déficit total des mines atteignit 2 millions de livres sterling par semaine. Vivement attaqué sur le terrain de l'économie, le gouvernement, sans vouloir prêter attention aux avertissements de quelques économistes qui voyaient poindre l'orage, annonça son intention d'anticiper de cinq mois la suppression du contrôle. Le projet fut vivement combattu par les mineurs, mais les propriétaires de mines ne firent presque pas d'opposition. Il est certain, pour qui voit les faits sans parti pris, que dès ce moment ils avaient l'intention bien arrêtée de *lock out* les mineurs. Le prix du charbon sur le marché européen, partie par suite de l'arrivée du charbon américain, partie à cause de la reprise du travail dans les charbonnages

de la Ruhr et des conditions de livraison établies par l'accord de Spa, avait subi une telle chute qu'il était devenu impossible pour les compagnies anglaises de continuer l'exploitation dans des conditions rémunératrices. Ce qu'elles pouvaient espérer de mieux, pour de longs mois, c'était de maintenir les mines ouvertes en attendant que le marché s'améliorât. Il leur était donc indifférent de fermer leurs mines.

L'industrie anglaise était dans un marasme complet, et la demande de charbon, à l'intérieur, était extrêmement faible. D'ailleurs, les industriels pouvaient se procurer le charbon étranger à des prix inférieurs, pour les qualités les plus ordinaires, à ceux du marché anglais. L'occasion était belle, après tant de capitulations, pour remporter une victoire facile sur les mineurs, en les mettant en face de la brutalité des lois économiques.

Les mineurs, réduits à des conditions de salaires inférieurs, eu égard au coût de la vie, à celles d'avant-guerre, ne pouvaient manquer de protester. Ils acceptèrent le principe d'une réduction de salaires qui ne devait pas dépasser 2 shillings par jour. En même temps, ils demandaient que les différences qui, d'après les propositions des patrons, devaient exister dans les salaires des ouvriers des différentes mines, fussent égalisées. Et, pour assurer cette unification des salaires, ils réclamèrent l'institution du *national pool*, c'est-à-dire l'unification des profits entre les patrons. C'était revenir, par un détour, à la nationalisation. Personne ne s'y est trompé, et M. Lloyd George a justement prononcé le mot de *nationalisation bâtarde* pour caractériser le système.

Après quelques semaines de lutte, le gouvernement proposa un compromis et offrit une subvention de 10 millions de livres sterling pour aider l'industrie houillère à traverser la crise. Les mineurs refusèrent. La réduction des salaires était encore par trop considérable.

Après une suspension de trois semaines, les négociations

entre les mineurs, les patrons et le gouvernement vont reprendre demain à Londres. Il est possible que les mineurs, chez lesquels la misère est extrême, acceptent les conditions qui leur seront faites, mais la crise n'en sera pas solutionnée pour cela. L'État ne peut continuer à subventionner indéfiniment les mines. L'industrie minière devra arriver rapidement à vivre de sa propre vie. Or, il n'y a pas d'autre moyen, pour arriver à ce résultat, que de regagner le marché européen.

Mais, pour regagner le marché, il faut de toute nécessité concurrencer les autres pays producteurs sur le terrain des prix. Or, comment l'Angleterre va-t-elle lutter contre l'Amérique, quand celle-ci livre le charbon, à la gueule du puits, à 11 shillings et demi, alors que l'Angleterre ne peut faire de prix inférieurs à 39 shillings (1). Comment va-t-elle concurrencer l'Allemagne, aussi, avec l'infime valeur du mark sur le marché des changes ?

Le problème est d'une gravité sans pareille. L'Angleterre est acculée, inéluctablement, à la nécessité d'augmenter sa production dans des proportions considérables, si elle veut conserver ses mines et, avec ses mines, sa puissance commerciale et industrielle.

L'ouvrier doit travailler davantage, dira-t-on. Sans doute, le rendement industriel peut être amélioré. De 259 tonnes par homme en 1913, il est tombé, en 1919, à 197 tonnes et demie. Mais, que l'on rétablisse la journée de huit heures; que le rendement individuel remonte à son chiffre de 1913, qu'est-ce que cela auprès des chiffres de la production américaine, qui étaient, en 1916, de 800 tonnes par homme, pour les charbons bitumeux, et de 489 tonnes pour les anthracites ? J'entends bien qu'il faut transporter ce charbon en Europe, et les taux de fret sont élevés. Mais, dès maintenant, le charbon américain bat le charbon anglais sur le marché

(1) J'emprunte ces chiffres à un article de Sir Leo Chiozza Money, dans l'*Observer* du 22 Mai 1921.

européen. Lorsque l'Amérique aura organisé sa flotte de charbonniers, la lutte ne sera plus possible si les conditions de l'industrie demeurent ce qu'elles sont en Angleterre.

Donc, de toute nécessité, la production doit faire un bond dans les mines anglaises, si ces mines doivent rester ouvertes. Ce bond, l'effort individuel de l'ouvrier est impuissant à le donner à lui tout seul. Le remède doit être cherché dans une meilleure organisation de l'industrie minière, dans une exploitation plus scientifique et plus concentrée.

Les faits s'imposent avec une telle évidence, que les propriétaires de mines ont pris peur. Un des plus puissants propriétaires de droits miniers du Royaume-Uni, Lord Londonderry, il y a quelques jours, dans une lettre adressée au *Times*, poussait le cri d'alarme. Il prédit que les mines seront nationalisées si un remède intermédiaire n'est pas appliqué de suite. Ce remède, c'est l'*amalgamation*, la concentration de l'industrie houillère entre un petit nombre de mains. C'est, en somme, l'essence du projet Duckam, que nous avons étudié plus haut. Et telle est, à mon avis, la mesure qui sera adoptée si les conservateurs et les libéraux modérés, comme tout le fait prévoir, restent au pouvoir.

Le jour où l'Angleterre aurait un ministère travailliste, la nationalisation des mines serait sans doute proche.

APPENDICE A

Note sur les Mines nationales prussiennes

Les résultats de l'exploitation des mines nationales par l'État prussien ont été diversement interprétés par les témoins qui ont déposé devant la Commission anglaise des Mines de 1920. Il semble bien, à s'en tenir aux statistiques, que le rendement des mines d'État soit inférieur à celui des mines privées et que leur exploitation soit plus coûteuse.

Voici les chiffres donnés par Stones dans son ouvrage « *British Coal Industry* » (1), d'après les statistiques officielles allemandes :

RENDEMENT MOYEN ANNUEL PAR HOMME (en tonnes)

PÉRIODES	MINES D'ÉTAT allemandes	MINES PRIVÉES allemandes	MINES ANGLAISES
1889-1893	239	247	282
1894-1898	249	249	286
1899-1903	247	254	288
1903-1908	237	258	283
1909-1911	223	253	261

COUT MOYEN DE PRODUCTION PAR TONNE (en marks)

PÉRIODES	MINES D'ÉTAT	MINES PRIVÉES
1881-1885	6,54	4,91
1886-1890	6,96	5,55
1891-1895	8,27	6,90
1896-1900	8,73	7,40
1901-1905	10,52	8,51
1906-1910	11,26	9,61

(1) STONE, *British Coal Industry*. Dent, London and Toronto 1919, pp. 109-110.

Ces statistiques, ainsi que le déclarait en 1913 un expert, le Dr Ernst Yungst, ne donnent pas tous les éléments nécessaires pour une comparaison entre les mines d'État et les mines privées, sous le rapport de la production. Il faudrait tenir compte, notamment, de la richesse des gisements et des difficultés plus ou moins grandes de l'exploitation.

En dépit du coût supérieur de production des mines nationalisées, l'ouvrier d'État serait bien moins bien traité que l'ouvrier de l'industrie privée. Selon le rapport annuel de 1910 de la Chambre de Commerce de Sarrebruck, le salaire moyen d'un ouvrier du fond se serait élevé, dans les mines d'État, à 4 marks 63 par jour, 1.333 marks par an ; dans les mines privées, à 5 marks 86 par jour, 1.766 marks par an (1).

Voici, d'ailleurs, comment la Commission de la Socialisation nommée en 1919 par le gouvernement allemand jugeait la situation dans les mines d'État : « Les travaux de la Commission, disait le rapport, tout en relevant tous les avantages du contrôle des mines par l'État, ont montré des exemples si éclatants de l'insuffisance de cette lourde organisation d'État, qu'il ne peut y avoir une parcelle de doute sur la nécessité d'un changement radical » (2).

Ce que la Commission reproche au régime des mines nationales, c'est son caractère bureaucratique. On a vu que les mineurs anglais sont aussi opposés que quiconque à la bureaucratie, et le système qu'ils proposent a justement pour objet de parer à cet inconvénient, qui paraît jusqu'ici inhérent aux exploitations d'État (3).

Il y a également des mines nationales en Autriche, en Hon-

(1) Cf. Maurice AJAM, *La nouvelle législation minière*, Paris, Dunod, 1911, page 116.

(2) Je cite d'après le supplément économique de la *Review of the Foreign Press* 26 mars 1919.

(3) Il y a, en Allemagne, trois grands centres de charbonnages : le bassin de la Ruhr, qui fournit environ les trois cinquièmes de la production totale et qui était contrôlé, avant la guerre dans la proportion de 88 0/0 par le puissant syndicat westphalien ; le district houiller de la Haute-Silésie, qui se trouve, depuis 1890, entre les mains de la Convention silésienne du charbon ; enfin, le district de la Saar, exploité par l'État prussien. (D'après les dépositions de Sir William ASHLEY, vice-recteur de l'Université de Birmingham, devant la Commission anglaise des Mines de 1919, page 427 des *Minutes of Evidence*). L'État possède également quelques exploitations en Haute-Silésie. La production des mines nationales allemandes représentait, au moment de la guerre, de 13 à 15 0/0 de la production totale de l'Allemagne. Plusieurs projets sont à l'étude pour la socialisation du système entier des mines de charbon allemandes.

grie, en Suède, en Russie, en Hollande, dans le gouvernement de Victoria et en Nouvelle-Zélande. Les données que nous possédons ne nous permettent pas de porter un jugement sur les conditions de leur exploitation, si ce n'est, toutefois, pour la Hollande, où, selon M. Henry Louis, professeur de science minière à Armstrong Collège, Newcastle, la production des mines d'État n'aurait été, pour 1917, que de 272 tonnes par ouvrier du fond, alors que, dans les mines privées, elle était de 345 tonnes (1).

APPENDICE B

Proposition de loi de la Fédération des Mineurs

Le projet présenté à la Commission des Mines par la Fédération des Mineurs se distingue surtout du projet Sankey par la part plus grande faite à l'élément ouvrier dans les conseils du travail. Voici les grands traits du projet :

Les gisements miniers et toutes les mines deviendraient immédiatement la propriété de l'État. L'exploitation serait dirigée en haut par un conseil des mines composé de 20 membres dont 10 seraient nommés par le gouvernement et 10 par la Fédération des Mineurs de Grande-Bretagne. A la tête du conseil se trouverait un ministre pris dans les rangs des conseillers privés.

Les membres du conseil seraient nommés pour cinq ans, mais le gouvernement, aussi bien que la Fédération des Mineurs, pourraient, à tout moment, destituer un des membres nommés par eux et le remplacer par une autre personne. Les mineurs auraient donc leurs représentants absolument dans

(3) *Coal Industry Commission, Minutes of evidence*, 1^{er} vol., p. 300. M. Henry Louis cite d'après le rapport de l'Inspecteur en chef des mines hollandaises.

leurs mains et pourraient user ainsi du mandat impératif dans toute sa rigueur.

Tous les gisements miniers, de quelque nature qu'ils soient, et toutes les entreprises d'extraction seraient transférés au conseil des mines. Le montant de la compensation payable aux propriétaires de droits miniers et de mine serait déterminé par des commissaires des mines nommés par moitié par la Fédération des Mineurs et par l'Association minière de Grande-Bretagne (association de patrons).

Le prix d'achat serait déterminé de la manière suivante : On prendrait comme base la moyenne annuelle de la production pendant une période de cinq années. Lorsque la production n'aurait pas été supérieure à 100.000 tonnes par an, la mine serait payée à raison de 12 shillings par tonne. Lorsque la production aurait dépassé 100.000 tonnes, l'indemnité ne sera plus que de 10 shillings par tonne. Le prix d'achat serait payé en titres d'État spécialement créés à cette intention.

Le conseil des mines aurait l'entière disposition des mines et des gisements qui lui seraient transférés. Il lui serait seulement interdit d'en vendre ou donner à bail aucune partie. Des pouvoirs spéciaux lui seraient conférés pour l'expropriation des parcelles de surface nécessaires à l'exploitation.

Par les soins du conseil des mines, l'ensemble de l'industrie minière de Grande-Bretagne serait répartie entre dix districts. Dans chaque district, serait constitué un conseil de district de 10 membres dont moitié seraient nommés par la Fédération des Mineurs. Ces conseils exerceraient tels pouvoirs qui pourraient leur être délégués par le conseil des mines. Les conseils de districts pourraient, de leur côté, constituer des conseils de puits auprès de chaque mine.

Le gouvernement pourrait constituer un conseil des consommateurs qui aurait pour mission de donner des avis au conseil des mines.

APPENDICE C

Recommandations du “ Acquisition and valuation of land committee ”, troisième rapport (18 mars 1919)

La Commission, après avoir énuméré les inconvénients du régime actuel des mines, concluait qu'il n'y avait pas lieu de recourir à la nationalisation, ni des mines, ni des gisements miniers. Elle considérait qu'il suffisait de créer une autorité centrale ayant pouvoir de porter des décrets d'expropriation pour cause d'utilité publique lorsque cette mesure apparaissait désirable dans l'intérêt de la nation. On aurait créé, en même temps, un département des mines rattaché au Ministère de l'Intérieur et assisté par un conseil consultatif composé de patrons et d'ouvriers de l'industrie charbonnière et d'experts scientifiques. L'autorité centrale aurait pu intervenir directement en certains cas dans la conduite des entreprises pour assurer une exploitation plus scientifique et plus en rapport avec les intérêts de la nation (Third report of the acquisition and valuation of land committee on the acquisition for public purposes of rights and powers in connection with mines and minerals 18 mars 1919).

Il faut reconnaître que, si la Commission des Mines de 1919 était composée en majorité de partisans de la nationalisation des mines, la Commission d'enquête de l'acquisition et de l'estimation des terres ne comprenait guère que des adversaires de la réforme. Le président de la commission était M. Leslie Scott, membre du Parlement, qui mena la lutte contre la nationalisation devant la Commission des Mines.

APPENDICE D

Proposition de loi présentée à la Chambre des Lords par Lord Gainford, le 13 Mai 1920

*(d'après les recommandations de la Commission de l'acquisition
et l'estimation des terres).*

Cette proposition, désignée sous le nom de *Coal production bill*, prévoyait la création d'un département des mines rattaché au Board of Trade et qui aurait été assisté par un conseil consultatif de 21 à 26 membres dont six propriétaires de gisements, six locataires de baux miniers, six personnes employées dans l'industrie minière, sans qu'il soit défini s'il s'agissait d'ouvriers, d'ingénieurs des mines ou de personnes attachées à la direction. Une commission de membres des deux chambres aurait nommé un conseil central dit *Sanctioning authority*, chargé, sur la proposition du Board of Trade, de prononcer l'expropriation pour cause d'utilité publique, sous réserve de l'approbation tacite du Parlement.

APPENDICE E

Projet du gouvernement pour une nouvelle organisation des entreprises de transports par voie ferrée

Jusqu'à la guerre, l'industrie des transports par voie ferrée avait été entièrement abandonnée à l'initiative privée. Une loi de 1871 avait seulement décidé que, en cas de guerre, l'État prendrait la haute main sur l'administration des réseaux.

Le gouvernement songe actuellement à réorganiser les transports. Il propose de répartir toutes les compagnies d'Angleterre entre six grands réseaux : réseau du sud, réseau de l'ouest, réseau du nord-ouest et de l'intérieur, réseau de

l'est et du nord-est, groupe occidental écossais, groupe oriental écossais. Ces réseaux absorberaient tous les réseaux à voie normale des régions intéressées (1).

L'État s'adresserait à la bonne volonté des compagnies pour opérer l'amalgamation de leurs intérêts, mais une loi permettrait de rendre l'amalgamation obligatoire là où les compagnies résisteraient.

L'État exercerait un droit de contrôle sur les chemins de fer, au triple point de vue de la garantie des intérêts nationaux, de la sécurité publique et des procédés d'exploitation.

Il y a maintenant, en Angleterre et en Écosse, 125 compagnies dont quelques-unes ne possèdent que quelques kilomètres de voie ferrée. La plus grande diversité existe dans les méthodes d'exploitation et dans le type des locomotives et des wagons utilisés. Le North Western a, à lui seul trente trois types différents de locomotives en circulation. Le réseau du Midland a des wagons qui ne peuvent être déchargés sur le Great Central et réciproquement.

Enfin, une part considérable du matériel roulant appartient à des particuliers. 628.000 wagons, sur un total de 1.362.000, sont la propriété de compagnies privées ou de particuliers. Ce matériel privé ne peut être utilisé que par les organisations ou les individus auxquels il appartient. Les wagons font généralement le voyage de retour à vide. Nous indiquons ici la situation avant la guerre. Depuis la guerre, le contrôle gouvernemental a apporté quelque coordination dans les transports. En 1913, près de 50.000 kilomètres ont été parcourus à vide (cf. J.-H. Thomas M. P., *The Red light on the railways*, plaidoyer en faveur de la nationalisation des chemins de fer, London, Cassel 1921, et Sir Leo Chiozza Money, *The Triumph of Nationalisation*, London, Cassel 1921).

(1) *Railways Bill* présenté à la Chambre des Communes le 11 mai 1921.

APPENDICE F

Statistiques diverses

Production annuelle mondiale du charbon (d'après le Statistical Abstract of the United States), en tonnes métriques :

1800.....	11.600.000
1820.....	17.200.000
1840.....	44.800.000
1860.....	142.300.000
1880.....	340.000.000
1900.....	800.000.000
1910.....	1.141.600.000
1917.....	1.430.000.000

* * *

LA SITUATION DE L'ANGLETERRE DANS LA PRODUCTION MONDIALE DU CHARBON

Moyenne annuelle pour la période de dix années 1903-1912 (d'après les bureaux de l'inspection des mines anglais), en tonnes métriques :

Grande-Bretagne et Irlande.	238.059.286
États-Unis d'Amérique	399.665.013
Empire allemand.....	205.042.679
Autriche-Hongrie	46.914.108
France.....	36.989.528
Belgique.....	23.262.613

(L'Angleterre contribue actuellement pour 1/6^e ou 1/7^e à la production mondiale du charbon).

* * *

Progression de la production du charbon aux Etats-Unis, en tonnes métriques :

1810.....	20
1840.....	1.848.249
1860.....	13.044.680
1880.....	63.822.830
1900.....	240.789.310
1910.....	447.853.909
1917.....	640.729.680

* * *

LA SITUATION DANS LES MINES ANGLAISES
EN JANVIER ET FÉVRIER 1921

(Statistiques du Département des Mines; sommes en livres sterling)

	JANVIER	FÉVRIER
Royalties.....	556.425	504.093
Coût de production net	34.468.733	29.399.164
Produit net de la vente.....	29.579.402	24.862.768
Nombre de pers. employées ..	1.224.486	1.218.798
Salaire moyen	22 £ 1 s. 9 p.	18 £ 4 s. 8 p.
Tonnage extrait p ^r pers. empl.	15 t. 72	14 t. 05

Vu : *Le Doyen,*
F. LARNAUDE.

Vu : *Le Président,*
CHARLES RIST.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
APPELL.

TABLE

INTRODUCTION

Nationalisation, socialisation, étatisation, monopoles d'État. Évolution de l'idée de nationalisation	5
---	---

PREMIERE PARTIE

Le Régime des Mines en Angleterre

CHAPITRE I. — Les différents régimes des mines possibles. Le régime français de la loi de 1810 et de la loi de 1919	13
CHAPITRE II. — Le régime de la propriété foncière en Angleterre.....	23
CHAPITRE III. — Le régime des mines en Angleterre (Common law ; lois de police sur les mines) ; institution du contrôle des mines pendant la guerre.....	41

DEUXIEME PARTIE

La Question de la Nationalisation des Mines en Angleterre

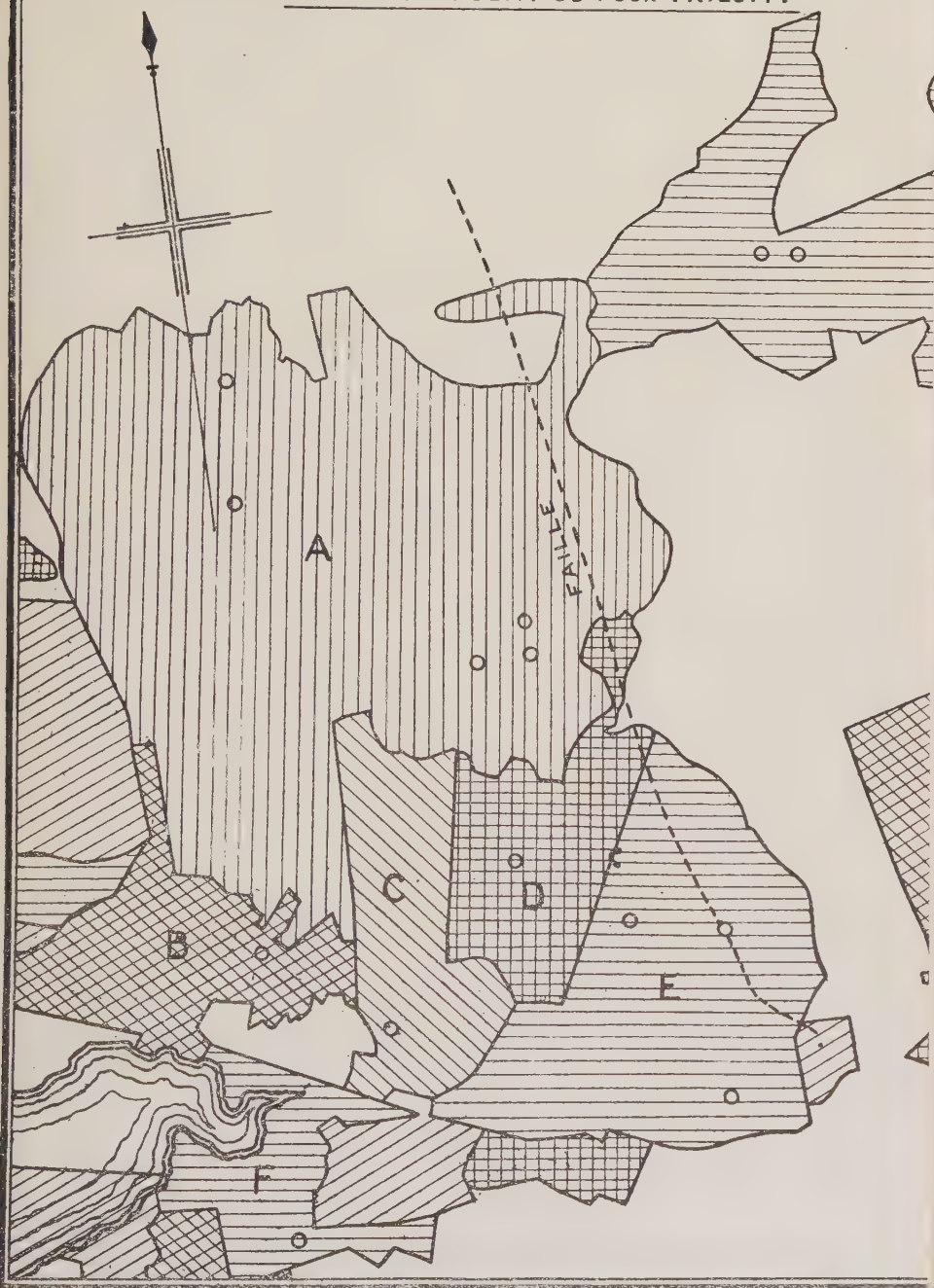
CHAPITRE I. — La question de la nationalisation des mines en Angleterre. Nationalisation des gisements et nationalisation des entreprises	63
CHAPITRE II. — Arguments en faveur de la nationalisation.....	70
CHAPITRE III. — Objections à la nationalisation	95
CHAPITRE IV. — La lutte politique pour la nationalisation (projets de lois ; Commission des « royalties », 1889-1893 ; Commission des Mines de 1919 ; projets Sankey et autres. Attitude du gouvernement. Création du Ministère des Mines) État de l'opinion publique. Conclusion.	105

APPENDICES

A. — Note sur les mines nationales prussiennes	149
B. — Proposition de loi de la Fédération des Mineurs.....	151
C. — Recommandations du « Acquisition and valuation of land Committee » ; troisième rapport (18 mars 1919).....	153
D. — Proposition de loi présentée à la Chambre des Lords, par Lord Gainford, le 13 mai 1920	151
E. — Projet du gouvernement pour une nouvelle organisation des entreprises de transports par voie ferrée	151
F. — Statistiques diverses	156

EXPLOITATIONS ET CONCESSIONS

ÉCHELLE : 1 CENT 58 POUR 1 KILOM^{RE}





EXPLOITATIONS ET CONCESSIONS.

ÉCHELLE : 1 CENT 58 POUR 1 KILOM.^{RE}

